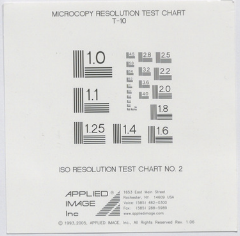

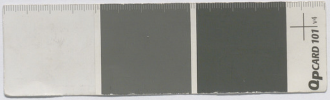

ADMINISTRATIVE EN FRANCE DEPUIS L'AN VIII

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 215 347

M.D
0006

J.CAPPERON - DU DÉVELOPPEMENT DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE EN FRANCE DEPUIS L'AN VIII

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 215 347

1 9 FEV. 2008

VIALETTE 2008

1D 6

Wd 6

Ex 2

0001128385

S. m. aly

Joseph Capperon.

Développement de la juridiction et de la jurisprudence administratives depuis l'an VIII par grandes périodes = 1er Empire 2e Restauration

Travail qui a demandé beaucoup de temps et de recherches. Bien fait, très méthodique. Bonne forme

Très bien

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Du Développement de la Justice administrative en France, depuis l'an VIII.

Wd 6

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

L'origine de nos institutions actuelles de justice administrative est dans deux documents: l'article 52 de la Constitution de l'an VIII: "Sous la direction des Consuls, un Conseil d'État est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative;" et la loi du 28 pluviôse an VIII qui a créé les Conseils de préfecture. Si ces textes faisaient œuvre originale à bien des égards, ce n'était point, comme on l'a dit, en établissant de toutes pièces des institutions entièrement nouvelles; c'était, au contraire, en adaptant, à des conditions sociales et à des principes de droit public nouveaux, d'anciennes institutions traditionnelles. Le contentieux administratif moderne, dont le développement depuis l'an VIII jusqu'à nos jours sera l'objet propre de cette étude, n'est pas né spontanément du génie organisateur du Premier Consul; il est sorti comme notre droit civil lui-même d'une fusion entre les traditions de l'ancien régime et les créations des assemblées révolutionnaires. C'est là qu'est sa véritable originalité, sa force aussi, et le principe fécond de ses extensions ultérieures. Il importe avant d'aborder notre sujet, de bien marquer ce point en quelques mots.

On sait dans quelle direction constante avait marché le pouvoir royal pendant les deux derniers siècles de l'ancien régime. Pour accomplir son œuvre d'unité politique et administrative, pour

maintenir aussi l'intégrité absolue de sa prérogative, la Royauté avait fait prévaloir l'indépendance de ses agents à tous les degrés.

En dépit des Parlements, la pratique des évocations, l'institution du Conseil du Roi et des Intendants, avaient soustrait à tout contrôle extérieur, l'action administrative. Le contentieux administratif presque tout entier était retenu par le Roi. Il se concentrait entre les mains de son Conseil et de ses Intendants. Et dans ce contentieux rentraient toutes les affaires réputées administratives non seulement à raison de leur nature mais à raison de la qualité des parties. Le Roi était seul juge des conflits élevés de ce chef entre ses agents et l'autorité judiciaire.

A la veille de la Révolution, l'indépendance de la justice administrative était donc pleinement établie. Mais d'un autre côté cette justice, quoique expressément retenue par le Roi, s'était régularisée et fixée. Elle avait des organes distincts, une véritable hiérarchie et une compétence, sinon limitée par des principes, du moins assise dans ses grandes lignes sur des pratiques constantes et des traditions.

L'Intendant était juge de premier ressort, avec compétence dans l'étendue de sa province en matière d'impôts, de travaux publics et de voirie, de services publics, de contentieux domanial et de police administrative. Le Conseil du Roi, juge tantôt de premier ressort, tantôt sur appel de décisions des Intendants, avait une compétence générale. Il était le régulateur suprême des conflits et l'arbitre de toutes les affaires administratives. Ses pouvoirs en cette matière

s'exerçaient par l'organe du Conseil des dépêches et du Conseil des finances. Devant ce dernier, les litiges particulièrement délicats que soulevaient les questions de finances étaient soumis à l'examen préalable de bureaux adjoints où siégeaient des Maîtres des Requêtes. Louis XVI avait étendu cette organisation par la création du Comité du Contentieux des finances (édit de Juin 1777) et celle du Comité du contentieux des départements (règlement du 9 Août 1789), qui eut à peine le temps de fonctionner et qui semblait annoncer la Section du Contentieux de 1806.

L'ancien Conseil d'Etat rendait, au nom du Roi, de véritables arrêts, ayant force exécutoire, comme les décisions des Intendants; celles-ci étaient exécutoires par provision, règle qui devait s'étendre par analogie aux arrêtés de nos Conseils de préfecture.

La Révolution n'innova pas, autant qu'on pourrait le croire, en matière de contentieux administratif. A la vérité elle fit disparaître, de 1789 à 1791, les Intendants, le Conseil d'Etat, les Cours des Aides et des Comptes, les bureaux de finances, comme toutes les autres institutions de l'Ancien régime; elle enleva ainsi à la justice administrative ses organes réguliers et traditionnels. Mais elle perpétua la tradition de l'ancienne justice retenue en la rattachant au principe, cher à ses théoriciens, de la séparation des pouvoirs. Dominée par les souvenirs de la résistance des Parlements, elle poursuivit, à l'aide de moyens analogues, l'œuvre d'unification et de centralisation administratives commencée par la Royauté. La Nation, représentée par ses mandataires et ses administrateurs élus, se

montra aussi jalouse de ses pouvoirs qu'autrefois le Roi en son Conseil.

Des textes fameux, la loi du 22 décembre 1789, les lois des 16-24 Août, des 7-14 Octobre 1790, l'article 3 de la Constitution de 1791, l'article 176 de la Constitution de l'an III consacrèrent l'indépendance absolue des administrateurs dans les actes de leurs fonctions; ils la protégèrent, en cas de poursuite des citoyens, par une procédure d'autorisation préalable qui passa plus tard dans l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. La seule voie de recours contre les actes d'administration pure fut la réclamation au supérieur hiérarchique, (directoire de département, Conseil des Ministres, assemblée législative,) réclamation que tranchait une décision facultative et sans caractère contentieux. Cette centralisation fut encore accentuée par la Convention et le Directoire. Les Ministres devinrent les organes essentiels de l'administration supérieure; ils se substituèrent aux Assemblées et aux Comités parlementaires pour la liquidation exclusive des dettes de l'Etat (26 septembre 1793, Décret de la Convention,) et cette attribution devint entre leurs mains, non comme dans le système actuel une prérogative régulière de l'administration, mais un procédé financier abusif et arbitraire; ils exercèrent un pouvoir hiérarchique individuel dans toutes les matières ressortissant à leurs départements et un droit de contrôle général, facilité par la création, sous le Directoire, de Commissaires près les administrations locales; ils recueillirent le droit de prononcer sur "les réclamations d'incompétence";

attribué au Roi « comme chef de l'Administration générale » par la loi des 7-14 Octobre 1790 ; enfin les conflits, à partir de la loi du 21 fructidor an VI, cessèrent, en fait, d'être jugés par les Assemblées pour l'être par le Ministre de la Justice sous l'autorité du Directoire.

Dans l'ensemble de ces dispositions relatives aux actes de puissance publique, n'apparaît pas la matière d'une véritable juridiction administrative. Il en est autrement en ce qui concerne les actes de gestion, ceux où l'Administration joue le rôle d'un simple mandataire de la fortune publique. Il avait été question, à la Constituante, de créer dans chaque département un tribunal d'administration dont la compétence en matière contentieuse eût été générale. Cette idée fut abandonnée. Mais la loi des 7-11 Septembre 1790 créa la juridiction des directoires, dans les affaires d'impôt direct, de grande voirie, de travaux publics ; on leur donna en outre le contentieux électoral. Ainsi les Directoires, et plus tard les administrations de département qui leur succédèrent, cumulèrent, avec leurs fonctions administratives, de véritables attributions contentieuses, sans que les citoyens eussent d'ailleurs la garantie d'une procédure contradictoire, de formes juridictionnelles ou d'un droit d'appel autre que la réclamation ordinaire par la voie hiérarchique.

Cependant les lois révolutionnaires, dans un autre ordre d'idées, posèrent le principe de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires en

matière de propriété et de répression pénale (notamment de contraventions de voirie.) Il y fut dérogé seulement pour le contentieux des ventes domaniales, réservé aux administrations par les lois de l'an III. Le contentieux des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement, et généralement de tous les impôts recouvrés au moyen de tarifs d'application, fut également placé dans la compétence exclusive de l'autorité judiciaire, suivant une distinction rationnelle qui a prévalu depuis.

La législation administrative de la période révolutionnaire, continuant les traditions de l'ancien régime, a donc été avant ~~tout une~~ législation d'Etat. Mais elle s'est appuyée sur des principes qui, plus libéralement interprétés par d'autres régimes, ont toujours formé, depuis 1789, la base de notre droit public. La législation de l'an VIII n'eut garde d'y déroger. La répartition générale de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire d'une part, de l'autre entre le pouvoir central et les administrations départementales, ne fut point modifiée par le Consulat. Mais la création du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture, et plus tard celle de la Cour des Comptes, firent revivre, en quelque sorte, les corps judiciaires par lesquels s'exerçait, sous l'ancien régime, la juridiction administrative et auxquels la Révolution avait substitué des ministres juges et parties ou des administrateurs élus. Au nouveau Conseil d'Etat furent confiés le jugement des conflits et l'autorisation préalable des poursuites contre les

fonctionnaires : Garantie spéciale et toute nouvelle contre le renouvellement des abus du Directoire. Ainsi fut fixée dans ses grandes lignes l'organisation moderne de la justice administrative. Les progrès de l'esprit public et de la doctrine libérale, parfois l'intervention du législateur, le plus souvent l'extension spontanée de la jurisprudence elle-même, ~~l'extension spontanée~~ ont fait le reste. C'est l'histoire de ce développement d'une grande institution que nous voudrions étudier ici.

Notre étude se trouvera divisée entre les différentes périodes politiques que la France a traversées depuis l'an VIII et qui toutes ont eu sur la justice administrative une influence directe.

I. Le Consulat et l'Empire.

Le Conseil d'Etat, dans le système de la Constitution de l'an VIII et de l'arrêté réglementaire du 5 Nivôse, était avant tout un grand Conseil administratif et législatif, directement associé à l'action gouvernementale. Cependant ses attributions contentieuses furent expressément indiquées dès l'origine, notamment par l'article 11 du règlement du 5 Nivôse : " le Conseil d'Etat prononce ... sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux Ministres." Les Ministres étaient ainsi remplacés par une juridiction distincte et supérieure, et les fonctions administratives cessaient d'être confondues avec les fonctions juridictionnelles,

cette règle recevait une application notable dans l'article excluant, des délibérations contentieuses du Conseil, ceux de ses membres qui avaient en quelque part, comme administrateurs, aux décisions attaquées. Les décrets de 1806 allèrent plus loin; ils créèrent la Commission du contentieux, réglèrent sa procédure, et instituèrent le collège des avocats au Conseil (11 Juin et 22 Juillet 1806.) Cette commission, à la vérité, n'avait aucun pouvoir propre de décision, même pour l'instruction des affaires ou la mise en cause des parties; la décision définitive appartenait en principe au Chef de l'Etat, sur l'avis du Conseil. Mais par la préparation et le rapport dont elle était chargée, la Commission du contentieux exerça en fait la juridiction administrative: l'Assemblée Générale et le Chef de l'Etat se bornaient à ratifier ses projets d'arrêts. La Commission du Contentieux s'efforça de dégager une jurisprudence; et Mr de Cormenin a pu écrire en 1818 qu'elle « avait retiré du gouffre de l'arbitraire la justice administrative »

Au dessous du Conseil d'Etat, la loi du 28 pluviôse créait les Conseils de préfecture « pour garantir, disait Roederer, aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la Justice, à ses règles, à ses formes » C'était donc bien de véritables tribunaux administratifs du premier ressort, que l'on entendait substituer aux administrations départementales. Ce caractère des Conseils de préfecture fut affirmé

par les avis et décrets du Conseil d'État qui reconnurent force exécutoire à leurs arrêtés, sans intervention des tribunaux judiciaires (Voyez avis du 25 Thermidor an XII et du 12 novembre 1811; - décrets du 21 Juin 1813 et du 5 mars 1814.) Il y avait là une délégation formelle, par le Chef du pouvoir exécutif, de sa justice administrative.

Il n'en était pas de même, nous l'avons dit, pour les arrêts du Conseil d'État, rendus en forme d'arrêtés consulaires ou de décrets impériaux, et rentrant dans ce que la doctrine appelait la justice administrative retenue par l'exécutif. L'idée d'un pouvoir propre du Conseil d'État en matière contentieuse ne devait naître que sous le Régime parlementaire (Voyez la séance du Tribunat du 12 nivôse, an IX où la question fut discutée.) Mais son indépendance effective fut respectée par l'Empereur qui l'avait garantie (Sénatus-consulte du 28 floréal an XII) en donnant le titre de Conseiller d'État à vie aux membres ayant cinq ans de service ordinaire et qui s'interdit pendant toute la durée de son règne, d'arrêter au passage aucune décision contentieuse soumise à son approbation.

La loi du 16 Septembre 1807 et le décret du 28 septembre complétèrent cette organisation de la nouvelle justice administrative par la création de la Cour des Comptes.

Tels étaient les organes essentiels du Contentieux administratif: Conseil d'État, Conseils de préfecture, Cour des Comptes. Quelle était, d'autre part, l'étendue de ce contentieux,

la compétence de ces différents tribunaux ? quelles premières applications leur jurisprudence fit-elle des principes posés ?

Séparation des compétences.

Remettre l'ordre dans le partage des compétences, troublé par les abus du directoire, fut une des tâches principales du Conseil d'Etat à cette époque. Le conflit et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII lui étaient des armes suffisantes vis-à-vis des tribunaux judiciaires; en retour, la loi des 7-14 octobre 1790 servit contre les prétentions excessives de l'administration. Le Conseil d'Etat s'attacha particulièrement à faire rentrer dans la compétence exclusive des tribunaux ~~judiciaires~~ les questions d'état, de propriété, de droits individuels, et de répression pénale. C'est ainsi que la législation spéciale relative au contentieux des ventes nationales étant d'ailleurs maintenue, il reconnut aux tribunaux judiciaires le droit de juger: les actions en revendication des biens nationaux non encore vendus (29 avril 1809, Serin ; - 28 septembre 1813, Veckbeker); de même les contestations relatives au partage d'alluvions entre propriétaires riverains (28 Mars 1807, Dupuy-Briacé) ou à la jouissance des eaux entre usiniers autorisés (22 janvier 1808, Hours). On peut citer encore, comme réprimant des empiètements sur la compétence judiciaire, les arrêts des 22 janvier 1808, Delamotte; - 25 mai 1811, Outin; - 12 avril 1812, Royre; - 1 janvier 1813, Caillard.

Contentieux ordinaire.

Ces limites de sa compétence établies, le Conseil d'Etat (sans aborder directement la controverse du ministre juge) se reconnaissai-

sur les actes de gestion passés par les Ministres (ou leurs subordonnés) un pouvoir général de <u>pleine juridiction</u>, en vertu de l'article 11 du règlement du 5 Nivôse que nous avons déjà cité. Dans ce contentieux rentraient notamment: les difficultés relatives aux marchés de fournitures et à tous les contrats de nature administrative;

Le Contentieux des dettes de l'Etat, liquidées par les Ministres [arrêts des 24 Juin 1808, (Champon); et 3 Janvier 1817 (Letardif), reconnaissant au Ministre des Finances le droit de refuser l'exécution d'un jugement des tribunaux judiciaires qui portait atteinte au principe de l'insaisissabilité des rentes sur l'Etat; jurisprudence confirmée notamment en 1821 (Ogny 8 Août,) 1839 (Bidot, 19 décembre,) 1874 (Coppens 12 Mars.)] Différents textes y firent rentrer: les recours contre les arrêtés des préfets en matière d'établissements insalubres de première ou seconde classe (Décret 15 Octobre 1810);

Les oppositions contre les décrets en Conseil d'Etat autorisant un changement de nom patronymique (Loi du 11 Germinal an XI);

Les infractions aux lois et règlements qui régissent la Banque de France. —

Juge d'appel des Conseils de préfecture, nous aurons à revenir sur la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Contentieux de l'annulation.

Le contentieux de l'<u>annulation</u> apparaît aussi dès cette époque: on sait que, tandis que les actes de gestion peuvent être

appréciés et réformés par le juge administratif, les actes d'administration proprement dite où l'État intervient à titre de puissance publique, échappent à cette révision radicale ; mais échappent-ils à tout contrôle ? Le Conseil d'État ne l'a pas pensé, et c'est ainsi qu'est née la théorie des recours en annulation pour excès de pouvoir. Nous avons vu plus haut l'application de cette idée dans le cas où l'excès de l'administration consistait à empiéter sur la compétence judiciaire : parmi les arrêts cités (la plupart de ces arrêts furent insérés au Bulletin des Lois, pour édifier les fonctionnaires sur les limites de leurs pouvoirs) rappelons ~~spécialement~~ celui du 25 mai 1811 (Outin) annulant un arrêté préfectoral pris non dans un but d'intérêt général mais pour trancher une question du ressort des tribunaux ; dans cet arrêt est le germe de la théorie du détournement de pouvoir, rattachée ici à l'incompétence proprement dite.

Incompétence.

Mais le Conseil d'État impérial sut aller plus loin : il admit l'annulation des actes administratifs qui empiètent, non plus sur la compétence des Tribunaux, mais sur celle d'un autre administrateur ou d'un juge administratif (1er Septembre 1807, Lavocat, - 7 Octobre 1807, hameau de Pré-l'Évêque ; - 14 Juillet 1811, habitants de Montgard ; - 25 Janvier 1813, Pellerin.) - Il reconnut même un autre cas d'excès de pouvoir, le vice de forme (Voyez décrets du 4 Juillet 1813 (Bertau) et 1er Mars 1814 (Bruher) rendus, il est vrai, en matière non contentieuse, mais qui annulent des décisions des Conseils de

Vice de forme.

guerre irrégulièrement composés.) Seulement il est à remarquer que tous ces arrêts (sauf ceux relatifs à la compétence judiciaire) s'appuient sur ce que l'un d'eux appelle « un principe constant », sans viser comme on le fera plus tard, la loi des 7-14 octobre 1790.

Recours en cassation.

A côté de ces recours pour excès de pouvoir, le recours en cassation apparaît (dans la loi du 16 septembre 1807) contre les arrêts de la Cour des Comptes « pour violation des formes ou de la loi ».

Recours en interprétation.

Enfin, le Conseil d'Etat accueille dès cette époque les recours en interprétation ou en appréciation de la validité d'actes ou de jugements administratifs.

Malgré ces pouvoirs étendus, le Conseil d'Etat impérial eut une jurisprudence restreinte, les règles de la procédure administrative étant encore peu connues, et souvent contentieuses par suite de l'obligation d'avoir recours dans toutes les affaires au ministère des avocats.

Depuis les décrets de 1806 jusqu'à la fin de l'Empire, le nombre total des arrêts s'élève à 1920, soit 210 par an en moyenne.

Conseils de préfecture.

A la différence de la compétence du Conseil d'Etat, celle des Conseils de préfecture, comme celle des anciens directoires ou administrations départementales, fut établie par voie d'énumération limitée. L'article 4 de la loi du 21 pluviôse leur défèra le contentieux des Contributions directes (la jurisprudence y comprit: les demandes en dégrèvement; les demandes en mutation de cote foncière;

Impôts.

Les réclamations contre le classement

cadastral prévues par la loi du 14 Septembre 1807;

Les contestations relatives aux poursuites administratives, arrêté consulaire du 18 Brumaire an XI; décret sur conflit 18 Juillet 1809, Paga; arrêt Conseil d'Etat 17 Janvier 1814, Pons;

Les réclamations des percepteurs relatives aux états des cotes irrécouvrables (arrêté du 24 floréal an VIII) ou même indûment imposées;)

Travaux publics. Le contentieux des marchés de travaux publics ou des dommages causés par ces travaux et des indemnités pour terrains pris ou fouillés (mais la loi du 8 mars 1810 leur ôta compétence toutes les fois qu'il y avait une expropriation ~~véritable~~; la jurisprudence a refusé d'assimiler le dommage permanent;)

Domaine. le contentieux du domaine national.

Voirie. Un contentieux exceptionnel de répression fut attribué aux Conseils de préfecture en matière de grande voirie par la loi du 29 floréal an X.

La législation révolutionnaire avait donné aux tribunaux la "police de conservation" de la grande voirie, ne réservant aux directoires que l'administration proprement dite. La négligence des tribunaux à user de leurs pouvoirs et les abus préjudiciables au domaine public qui en étaient résultés, nécessitèrent la loi de l'an X.

D'autres textes spéciaux vinrent accroître le contentieux des Conseils de préfecture: la loi du 14 floréal an XI sur le curage des cours d'eau non navigables; la loi du 9 Ventôse an XIII relative aux plantations et anticipations sur les

routes et chemins vicinaux ; La loi du 16 décembre 1807 sur le dessèchement des marais, véritable code des travaux publics, qui prévoit des contraventions répressibles (Ajoutez le décret du 10 Avril 1812 sur les ports maritimes et les travaux de la mer, etc, etc.)

La jurisprudence des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat continua d'appliquer les anciens édits et règlements relatifs au domaine public, maintenus "provisoirement" par la loi des 19-22 juillet 1791.

II. La Monarchie parlementaire

§ I. La Restauration.

La Restauration fut pour la juridiction administrative une période de crise.

D'une part, la jurisprudence du Conseil d'Etat, que nous allons étudier et qui maintient entre autres les droits des acquéreurs de biens nationaux et les déchéances rigoureuses appliquées aux créanciers de l'Etat par les lois révolutionnaires, — mécontenta la fraction extrême du parti royaliste. D'autre part, l'origine impériale des tribunaux administratifs, la façon dont la Restauration s'en servit à son tour et la perte de leur premier renom d'indépendance, les rendirent fortement suspects à l'opinion libérale. Il en résulta un mouvement de doctrine très curieux, qui s'attaqua aux fondements mêmes de la justice administrative. Non seulement on reprocha au Conseil d'Etat de n'être pas mentionné dans la Charte ; mais on nia le principe de la justice retenue et la séparation

même des juridictions suivant le caractère des actes litigieux. Mr. de Broglie, dans un article de la Revue Française (Mars 1828), proposa de renvoyer aux tribunaux judiciaires le contentieux de la plupart des actes de gestion, réservant à l'administration elle-même celui des actes de puissance publique. Les Chambres menacèrent plusieurs fois la juridiction administrative par la voie du refus de crédits; à la session de 1829, les crédits ne furent votés que sur les instances du Comte Portalis et de Mr. de Vatimesnil, qui s'engagèrent à présenter un projet de loi. La Révolution de 1830 ne permit pas la réalisation de cette promesse Gouvernementale. Mais le mouvement doctrinal et parlementaire qui l'avait provoquée devait sortir plus tard ses pleins effets: les ordonnances de 1831 lui donneront une première satisfaction et pendant tout le règne de Louis Philippe, le système de la justice retenue sera l'objet de vives discussions d'où naîtra enfin le système nouveau de la loi de 1849. Cette crise passagère fut utile à la juridiction administrative: elle appela sur elle l'attention, non seulement des hommes de droit, mais de l'opinion et des justiciables; elle ne réussit pas à la détruire, mais elle contribua à l'améliorer.

Dès cette époque, des publicistes éminents, parmi lesquels nous citerons M.M. Macarel et de Cormenin (voyez l'opuscule intitulé: du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et juridiction, par Mr. de Cormenin 1818) indiquèrent la voie à suivre: maintenir des institutions rendues nécessaires

sinon par le principe de la séparation des pouvoirs, du moins par les traditions constantes de notre droit public et les besoins de notre organisation générale; — multiplier d'autre part les garanties d'indépendance et de bonne justice, qui seules peuvent légitimer ce maintien.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

La Restauration n'eut pas le temps, nous l'avons dit, de faire aucune loi sur la juridiction administrative. Elle avait réorganisé le Conseil d'État par de simples ordonnances royales (29 Juin 1814; — 23 Août 1815; — 17 avril 1817); le régime peu libéral qu'établissent ces ordonnances fut pour beaucoup dans le discrédit de l'institution; la participation[1] des ministres et des administrateurs du service extraordinaire à la délibération des affaires contentieuses donna lieu aux plus légitimes critiques[(1)] (momentanément abolie en 1824, mais pour reparaître en 1828); la procédure des conflits favorisa des abus qui rappelèrent le Directoire. Cependant, sur ce dernier point, le mouvement de réforme aboutit à l'ordonnance du 1er Juin 1828, préparée par une commission dont Mr de Cormenin était le rapporteur : nous n'avons pas à rappeler les règles de procédure qu'elle a posées et qui n'ont pas été modifiées depuis. De 1825 à 1828, des ordonnances bien conçues (21 Août 1825 pour Bourbon; 9 février 1827, pour la Martinique et la Guadeloupe; 27 août 1828 pour la Guyane) créèrent les Conseils privés des Colonies, leur attribuèrent en matière administrative une compétence <u>générale</u>, et donnèrent l'exemple de règles de procédure très complètes.

En raison même des circonstances historiques, la jurisprudence des tribunaux administratifs fut à cette époque assez timide. On lui doit les seules applications qui aient jamais été faites de l'article 49 du décret du 22 Juillet 1806, punissant d'amende les avocats qui introduisent des pourvois téméraires, " notamment s'ils présentent comme contentieuses les affaires qui ne le sont pas." (Voyez les arrêts des 19 mars 1822, de Courson; 31 mars, 10 Août et 23 novembre 1825.) Cependant la première exception à la règle qui oblige les parties privées à user du ministère d'un avocat au Conseil date de la Restauration: elle se trouve dans la loi du 28 Juillet 1824 qui dispense de tous frais les réclamations en matière de prestations pour les Chemins vicinaux.

Séparation des compétences. Propriété.

Malgré les difficultés de sa situation, le Conseil d'État maintint avec énergie la compétence administrative, en matière de ventes nationales, sur les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et ses acquéreurs. On sait que la Charte de 1814 avait aboli la confiscation et n'avait pas reproduit les dispositions des Constitutions de l'an III et de l'an VIII (art. 94) qui transformaient en créances d'indemnités contre l'État les droits éventuels des propriétaires primitifs sur les domaines acquis par des tiers. Conformément à cette législation nouvelle, le Conseil d'État restitua à l'autorité judiciaire le pouvoir d'apprécier et de garantir ces droits, comme tous autres droits de propriété. Mais il refusa d'étendre aux difficultés

purement administratives la compétence judiciaire et d'abandonner ainsi l'œuvre de transaction, accomplie, depuis l'an VIII, par la législation et la jurisprudence réunies (Voyez Macarel, Juris. admi., t. I, p. 295; — Cormenin, Dr. adm., t. II, p. 56; 1840).

Nous aurons plus tard à étudier la jurisprudence du Conseil, relative non plus aux anciennes rentes nationales, mais aux rentes domaniales postérieures à 1814. Disons seulement que dès cette époque elle distingue l'échange de la vente et reconnaît pour le premier la compétence exclusive des tribunaux (6 Novembre 1822, Rambourg. — Jurisprudence identique, à une date récente : 27 mars 1885, Hutel, ce dernier arrêt formel et explicite.)

La question de la propriété des offices ministériels se trouva posée par la loi du 28 avril 1816 qui admet le droit de présentation d'un successeur; mais il a toujours été reconnu depuis que cette loi ~~n'avait~~ n'avait pas eu pour effet de conférer aux titulaires, au regard du Gouvernement, la propriété de leurs offices et que la nomination ou le refus de nomination d'un successeur présenté, le maintien ou la suppression d'un office, actes de puissance publique, ne pouvaient jamais donner lieu qu'à la compétence administrative.

Contrats.

Dans cette même matière de la séparation des compétences, signalons les arrêts : reconnaissant la compétence judiciaire sur les adjudications de coupes forestières (Conseil d'État, 11 décembre 1814, Baudouin; 28 février 1828, Guisse);

revendiquant la compétence administrative sur les difficultés relatives aux bons du Trésor

(31 Juillet 1822, Préfet de la Seine); sur les litiges en matière d'affectation (31 Janvier 1817, Godefroy-Dosberg; 27 Juillet 1827, Consistoire de Nérac; jurisprudence renouvelée par le dernier tribunal des conflits; 22 décembre 1880, de Dreux Brézé; 14 Avril 1883, Freppel.) — Rappelons que l'ordonnance de 1828 interdit d'élever le conflit en matière criminelle et ne permet de l'élever en matière correctionnelle que dans des cas déterminés. Rappelons aussi que la loi de Finances du 25 mai 1817 avait prévu la responsabilité financière des Ministres vis-à-vis de l'Etat, mais que, la question s'étant posée, en 1829, dans la fameuse affaire de la salle à manger de M.r de Peyronnet, il fut établi par les discussions parlementaires qu'aucune sanction de cette responsabilité ne se pouvait concevoir sans violer les règles fondamentales de la séparation des compétences (même résultat en 1833, lors de la discussion de dépenses irrégulièrement faites en 1830 par M. de Montbel, ministre des Finances.) La même année, la Cour de Paris (2 Mars 1829) s'était déclarée incompétente pour apprécier la responsabilité ministérielle vis-à-vis des particuliers (affaire Fabien et Cisette contre de Peyronnet.)

Crimes et délits.

Contentieux ordinaire.

Marchés de fournitures.

Les marchés de fournitures donnèrent lieu à une jurisprudence abandonnée depuis: des arrêts admirent la subrogation (de plein droit) des créanciers d'un fournisseur aux droits de celui-ci, à l'effet de prévenir les déchéances réglementaires par la production de factures dans les délais (22 décembre 1824, Roquet,

12 Janvier 1825, Gauche), subrogation qui, depuis un arrêt du 25 Janvier 1834 (Sénat), n'est admise qu'en vertu d'un jugement formel.

Dettes de l'Etat.

Nous avons dit qu'en matière de liquidation des dettes de l'Etat, le Conseil appliqua rigoureusement les déchéances prononcées, contre les créanciers de l'arriéré, par la Révolution et l'Empire et renouvelées du reste par les lois de 1817 et 1822.

Excès de pouvoir.

La première jurisprudence relative aux excès de pouvoir fut maintenue par le Conseil dans les cas d'incompétence proprement dite (18 Novembre 1826, Egret-Thomassin; – 18 Janvier 1826, Bonis, ce dernier arrêt admettant les recours contre des arrêtés préfectoraux même omisso medio,) et de vice de forme, même pour les simples actes administratifs (2 Juillet 1820, Biberon; 10 Août 1828, Rodier.) Mais plusieurs arrêts refusèrent d'admettre le recours contre des décisions ou des déclarations émanées de fonctionnaires qui n'avaient pas reçu une délégation formelle de l'autorité ministérielle (30 Janvier 1815, Marguerit, sur une décision du Directeur Général des Ponts et Chaussées; – 20 octobre 1819, Fontaine, sur une lettre d'un premier commis des Finances; jurisprudence toujours maintenue depuis, notamment par l'arrêt récent du 14 Novembre 1884, Gisbert, sur une décision du Grand-Chancelier de la Légion d'Honneur).

Cassation.

Le Conseil admit également à cette époque un véritable recours en cassation contre les décisions des conseils de révision, quoique ce recours n'eût pas

été prévu par la loi militaire de 1818 (21 Janvier 1829, Brière ; vice de forme ; cf. Macarel : Recueil des arrêts.)

Conseils de préfecture. Impôts.

La compétence des Conseils de préfecture en matière de contributions directes fut appliquée notamment dans le cas de contestations relatives aux poursuites administratives (arrêts Conseil d'Etat des 24 Mars 1820, Lujols ; - 30 Juin 1824, Bressler ; - 15 Juin 1825, Baudot ; - 15 Mars 1826, Pétinaud ; - qui fixèrent la jurisprudence définitive.) et de demandes en cassation de ces poursuites (28 Juillet 1819, Reybaud, jurisprudence confirmée sur conflit en 1846, 3 décembre, de Genoude et en 1858, 9 décembre, 21 décembre).

Voirie.

Signalons, en matière de contraventions de grande voirie, des arrêts du Conseil d'Etat (30 Mai 1821, Caumia de Bailleux ; - 25 avril 1828, Bezuchet) décidant que les dépendances de routes ou de cours d'eau navigables, comprises par erreur dans des ventes nationales, n'avaient pas pu perdre leur caractère de choses du Domaine public ; jurisprudence conforme à celle de la Convention, du Directoire et du Consulat, mais que nous verrons abandonnée après 1830.

En somme, la juridiction administrative, malgré la crise de l'opinion à son égard, subit en fait, de 1815 à 1830, un notable accroissement : le nombre des arrêts du Conseil s'éleva (Janvier 1815 à Janvier 1830) à 6067, soit 404 par an, moyenne presque double de celle de la période précédente.

§ II. La Monarchie de Juillet.

Avec le régime de Juillet, arrivaient au pouvoir les représentants du parti libéral, qui avaient vivement combattu sous la Restauration la justice administrative. Une commission fut instituée dès le mois d'Août 1830, pour préparer un projet de réforme. Mais quinze ans devaient s'écouler avant qu'une loi se dégageât de beaucoup d'essais contradictoires et stériles. Nous n'énumérerons pas les nombreux projets, émanés de l'initiative gouvernementale ou parlementaire, qui virent le jour et subirent l'épreuve d'une discussion plus ou moins approfondie pendant cette longue période. De 1833 à 1845 on n'en compte pas moins de cinq.

Enfin, la loi organique du 19 Juillet 1845 vint consacrer les réformes pratiques réalisées, comme nous le verrons, dès 1831. Importante à ce point de vue, et parce qu'elle consolide l'existence de la justice administrative à laquelle les esprits s'étaient peu à peu ralliés, la loi de 1845 ne modifie pas le système fondamental sur lequel cette justice avait jusque là reposé. Tout pouvoir propre fut refusé au Conseil d'Etat par la Chambre des Pairs; la Chambre des Députés se rendit à cette opinion, grâce à une défiance singulière de la Gauche qui craignit d'affaiblir la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Le principe de la justice retenue resta la base de l'organisation nouvelle. Mais la discussion avait mis en

lumière la contradiction de ce principe avec les réformes déjà accomplies; et l'article qui lui donnait une sanction pratique en inscrivant dans la loi le droit, pour le gouvernement, de modifier les ordonnances rendues au contentieux sur l'avis motivé du Conseil des Ministres inséré au Moniteur et au Bulletin des Lois, ne fut que difficilement accepté.

La Révolution de 1848 devait faire disparaître ces anomalies et donner au Conseil d'Etat le pouvoir propre, réclamé depuis longtemps par la doctrine (M.M. de Cormenin, Dalloz, Vivien.)

De nombreuses lois spéciales contribuèrent, de 1830 à 1848, à l'extension du contentieux administratif. Nous les signalerons à l'occasion de la jurisprudence qui en est sortie.

Procédure.

La jurisprudence de cette époque est particulièrement intéressante. Les ordonnances des 2 février et 12 Mars 1831 (complétées par celle du 18 Septembre 1839 qui leur donne pour sanction le recours en révision) introduisirent dans la procédure du Conseil d'Etat la publicité des audiences, le débat oral, et le ministère public. Ces innovations libérales eurent bientôt leur effet. L'accès du haut tribunal administratif devint plus large.

Recevabilité.

En même temps les règles de recevabilité se fixèrent. Notons: le refus d'admettre la tierce-opposition de la part d'acquéreurs remettant en cause la chose jugée contre leurs vendeurs (19 Janvier 1841, Le Prévost;)

Le refus, au Préfet ou Vice-Président d'un Conseil de préfecture, du droit de rendre un référé

(12 avril 1838, Fessin et Bresson);

Le refus d'admettre un recours contre une décision ministérielle qui n'avait pas d'abord été attaquée directement par la voie de l'opposition (22 Août 1839, Giblain; cf. 18 Février 1864, Moutte; arrêts inspirés par la théorie du ministre-juge que le Conseil d'État a depuis abandonnée). Par contre, la jurisprudence commence à admettre à cette époque le recours contentieux contre les décisions délibérées en Conseil d'État, contre lesquelles avant les ordonnances de 1831, elle n'avait admis que la réclamation par la voie gracieuse.

Séparation des compétences.

En ce qui touche la matière des séparations de compétence et des conflits de juridiction, il a été jugé notamment pendant cette période: que l'autorité de chose jugée couvrait le vice tiré de l'incompétence (13 Avril 1836, Begeon de Saint Même; cf. 16 mai 1827, Moulin du Bazacle, et jurisprudence de la Cour de Cassation); - Qu'il y avait lieu à surseoir dans une affaire de droit à pension, jusqu'au jugement d'une question préjudicielle de nationalité (10 Août 1844, Clouet; cf. 17 février 1886, Siegel); Que les questions d'État de cens, de domicile ressortissaient aux tribunaux judiciaires (16 mai 1834, Barré; 12 décembre 1834, Galvani), tandis que celles relatives aux incompatibilités ne relevaient que du juge de l'élection (6 Juin 1834, Chardaillet; - 28 novembre 1834, Fleury);

Questions d'état.

Questions de propriété.

Que les questions relatives au partage des biens communaux, prévus par les lois du 5 ventôse an XIII et du 10 Juin 1793, rentraient dans la compétence

administrative (19 arrêts de 1843 à 1850, le premier du 4 mai 1843, Clément) contrairement à la jurisprudence de la Cour de Cassation (Cass. Req., 12 Juin, 19 avril 1847; Civ., 13 février 1844; 4 mars 1845,) différend qui ne devait être tranché que par le premier tribunal des Conflits en 1850;

Que la loi du 9 mai 1841 sur l'expropriation n'était pas applicable à la délimitation du domaine public naturel (4 avril 1845, Baie de Soubran; - 31 Mars 1847, id. cf. la jurisprudence postérieure);

Contrats de l'État.

Que les tribunaux judiciaires étaient incompétents pour trancher les difficultés relatives aux opérations préparatoires d'une adjudication ~~de biens~~ communaux (sur conflit, 21 Janvier 1847, Doumas);

Que l'offre de concourir, en immeubles, à des travaux publics relevait de la compétence administrative (20 avril 1839, sur conflit, Préfet du Cher; 18 décembre 1846, Commune de Nanteuil);

Que le transfert des rentes sur l'État relevait uniquement des attributions ministérielles, sauf appel au Conseil d'État (11 mars 1843, Lepelletier de Mortefontaine; 17 juillet 1843, Debrée; 5 Janvier 1847, Dutreich); qu'il en était de même pour le paiement des arrérages (sur conflit, 23 Juin 1846, de Rancy);

Que la concession domaniale (26 Août 1831, Ministre de l'Intérieur; 4 mai 1843, Ville de Bar-le-Duc; depuis, jurisprudence constante) et l'affectation (13 Janvier 1847, Congrégation des Bénédictines) étaient des contrats administratifs, ne pouvant donner lieu à compétence judiciaire;

Petite voirie.

Qu'en vertu des lois du 9 ventôse an XIII, du 28 avril 1832 portant révision de l'article 479, § 11 du Code pénal, et de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, les usurpations commises sur le sol de ces chemins relevaient, comme les plantations, de la compétence administrative (1er mars 1837, de Rougemont; 22 février 1838, Mangot; 25 avril 1839, Bataille; 2 septembre 1840, Mathieu; cf. avant la loi de 1832; 3 septembre 1808, Godinot; 16 août 1808 Danielon; - 6 juin 1811, Soulatre), contrairement à la jurisprudence de la Cour de Cassation (30 Janvier 1807, 30 Janvier 1808; - 2 mars 1837; 8 février 1840; 10 Septembre 1840; 8 décembre 1843, différend qui ne ~~sera tranché~~ également que par le premier Tribunal des conflits,

Actes législatifs.

Que les conséquences dommageables d'une loi ne pouvaient donner lieu à réclamation contentieuse (11 Janvier 1838, Duchatelier; 28 mai 1838, Mathon);

Actes diplomatiques.

Que les actes diplomatiques n'étaient susceptibles d'aucun recours (12 décembre 1834, Argenton), que même une répartition d'indemnités accordées à nos nationaux par un gouvernement étranger relevait uniquement des attributions ministérielles (5 Janvier 1845, Courson), sauf si des contestations entre indemnitaires coassociés faisaient naître une question préjudicielle (25 Mai 1832, Pontus).

Contentieux ordinaire.
Mines.

La loi du 27 avril 1838 ouvrit un recours contentieux au Conseil d'État contre les retraits de concession de mines prévus par l'article 10 de cette loi et l'article 49 de la loi de 1810. La loi du 5

Juillet 1844 fit naître la compétence exceptionnelle de l'Administration, sauf appel au Conseil d'État, en matière de brevets d'invention, dans le cas où les formalités exigées n'auraient pas été remplies. Les

Pensions. lois du 11 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre et du 18 avril 1831 sur celles de l'armée de mer, ainsi que la loi du 19 avril 1834 sur l'état des Officiers, donnèrent lieu à de nombreux recours : il fut jugé notamment que la mise à la retraite d'office pouvait être prononcée dès que le temps légal de service était accompli (27 avril 1847, Auricoste de Lazargue ; cf. 30 Juin 1853, Dumas ; 14 Mars 1839, Charotte ; 16 avril 1851, Behasseil ; 9 Mars 1877, Labrousse) ;

Que la déchéance du droit à pension ne pouvait être prononcée pour une cause postérieure à l'admission à la retraite (15 Août 1839, Arnoux ; cf. 6 mai 1848, Boudet) ;

Que la question de savoir si une femme ou des enfants étaient légitimes et pouvaient à ce titre bénéficier du droit à pension du chef de leur mari ou de leur père devait être renvoyée aux tribunaux (13 Juin 1845, Sentenary ; 29 Juin 1845, de Vaudricourt) ; mais qu'il n'en était pas de même d'une question relative à l'existence de la séparation de corps, qui ne pouvait influer sur le fond du débat (7 Janvier 1841, Mazian ; 2 Janvier 1844, Philippon) ; en matière de pensions civiles, que le défaut de crédits pouvait constituer un motif suffisant de refus d'inscription (12 Janvier 1835, Barrot) ; — que des

erreurs matérielles ne pouvaient donner lieu à révision de la pension (8 Janvier 1836, Barjon; 4 Juillet 1838, Cotte).

Dettes de l'Etat.

En matière de liquidation et de paiement des dettes de l'Etat (V. 19 Août 1835, Dubois Chainville, et aussi : 4 décembre 1838, Basses Pyrénées) deux arrêts des 18 Septembre 1833, Chartrey, et 16 mai 1839, Corbie, reconnurent la compétence judiciaire sur les oppositions au paiement; la loi de finances du 29 Janvier 1831 établit la déchéance quinquennale : sous l'empire de cette loi, il fut jugé que la question de déchéance rentrait dans celle de liquidation et ~~dans les~~ attributions ministérielles, que par suite il ne pouvait appartenir aux Conseils de préfecture d'en connaître, quoiqu'ils fussent, dans l'espèce, juges du fond même de l'obligation (25 novembre 1842, Plessard), ni aux tribunaux judiciaires, dans le même cas, (16 mai 1839, sur conflit, Reversat; - 28 mai 1838, Chevrier; - 7 décembre 1844, Pinot; - 28 août 1844, de Saint-Priest); que du reste la question de déchéance n'était pas préjudicielle au jugement du fond (23 Juillet 1848, Ste Marie des Eaux) et qu'elle pouvait être opposée par le Ministre à tout moment du procès (14 Janvier 1842, de Ste Marie d'Agneaux; - Voyez 26 juillet 1844; 12 Avril 1843, Lallentin.)

Contentieux de l'annulation.

La jurisprudence des excès de pouvoir, née dès le premier empire, reçut à cette époque une large extension et il résulte des discussions de la loi de 1845 qu'elle obtint l'approbation implicite du législateur;

les recours furent encouragés contrairement à ce que nous avons vu se produire sous la Restauration. C'est dans deux arrêts de 1832 (15 juillet, Garde Nationale de Paris; 28 décembre, Préfet de la Seine) que la loi des 7-14 octobre 1790 est pour la première fois invoquée comme fondement des recours en excès de pouvoir. Mr. de Cormenin, dans l'édition de 1840 de son traité de droit administratif, fit aussi pour la première fois mention de cette loi dans ce sens, mais en réduisant son application au cas d'incompétence proprement dite.

Recevabilité. Parmi les décisions du Conseil d'État à signaler dans cette période, citons: les arrêts des 20 novembre 1840 (Garnier) et 23 février 1841 (de Vilette), admettant des contribuables à recourir en excès de pouvoir au nom de leurs communes, avec l'autorisation du Conseil de préfecture; - un arrêt du 26 Août 1842, (Ville de Lyon), admettant un ministre à recourir en excès de pouvoir; - des arrêts des 25 mars 1835 (Kribs), et 4 février 1836 (Saint-Didier), maintenant le recours au Conseil omisso medio. Outre l'incompétence, la jurisprudence continua à admettre, comme motif de

Vice de forme. recours, le vice de forme: avis du Conseil d'État du 9 mai 1838, déclarant obligatoires sous peine d'excès de pouvoir les formalités prescrites par les règlements préfectoraux, en exécution de la loi du 21 Mai 1836 sur les chemins vicinaux (Cf. Cass., 8 février 1840; - 29 mai 1846.) Il ne semble pas que la violation de la loi ou des Droits acquis ait été considérée encore comme un moyen de recours: arrêts des 26 juillet 1837, Horliac; 31 mars 1847, Balias, déclarant les actes discrétionnaires de l'Administration, non susceptibles

de recours sauf pour incompétence ou vice de forme ; cf. 22 février 1838, Gérard, Légion d'Honneur. Cependant un arrêt du 30 Juillet 1840 (Périès) paraît admettre implicitement le recours contre des nominations violant le rang d'ancienneté, de la part des officiers plus anciens dont le tour a été passé ; jurisprudence critiquable et du reste peu compréhensible puisque l'ordonnance du 16 mars 1838 a organisé dans ce cas un véritable recours en réformation, distinct du recours en excès de pouvoir. Les lois des 18 Juillet 1837 et 10 Mai 1838 sur les attributions des conseils municipaux et généraux firent naître également de nombreux recours propres à fixer les droits respectifs des corps électifs locaux (conseils mun. et généraux) et des autorités administratives locales ou centrales : le Conseil d'Etat accueillit ces recours dans tous les cas où ces corps électifs possèdent un droit propre de décision (3 mai 1835, Commune de Montgarault ; 19 février 1840 ; Ville de St Etienne)

Recours en cassation.

Le recours en cassation fut admis : contre les décisions des Commissions instituées par la loi du 30 avril 1826 pour les indemnités de Saint-Domingue (24 Août 1832, Thévenard ; 22 Juillet 1835, Ganichon) ; contre les arrêts de la Cour des Comptes, même pour simple violation de la loi (8 Septembre 1839, Ministre des Finances ; 22 mars 1841, id. ; la Cour avait exigé dans ces espèces des justifications non prévues par les lois ou règlements ; - 8 avril 1842, Duvergier),

Violation de la loi.

et, à plus forte raison, pour incompétence (Voy. 4 Septembre 1840, Bricogne, un arrêt d'où il résulte que la juridiction de la Cour des Comptes, déclarant un comptable quitus , ne fait pas obstacle à la juridiction du Ministre, prenant contre ce même comptable un arrêté

de débet);

Contre les décisions des jurys de révision, quoique la loi militaire du 21 mars 1832 n'ait prévu aucun recours, mais ici seulement pour incompétence ou vice de forme (15 Septembre 1831, Ade, 18 Mai 1837, Corsch; 5 Juin 1838, Wille);

Contre les décisions des jurys de révision de la Garde Nationale, quoique la loi du 22 mars 1831 n'eût admis aucun recours, mais avec la même réserve que ci-dessus (6 Janvier 1849, Bertrand; 1er décembre 1849, Couturier, arrêts rendus sous l'empire de cette loi).

Recours en interprétation.

Le Conseil d'Etat se reconnut à cette époque compétent pour interpréter: des actes émanés d'anciennes autorités souveraines, par exemple des Edits des Ducs de Lorraine ou de l'Archiduc d'Autriche, Souverain d'Alsace (4 Juillet 1840, Gerspach; 29 Janvier 1841, Paysé);

Des actes d'administration rendus en forme de lois (25 décembre 1845, de Nazelles, affaire de concession domaniale; Cf. 7 Août 1883, Commune de Meudon, affaire de délimitation départementale).

Conseils de préfecture.
Travaux publics.

Les lois du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, des 11 Juin 1842 et 15 Juillet 1845 sur les chemins de fer, du 27 avril 1838 sur l'assèchement des mines (Voy. l'art. 5) augmentèrent d'une façon considérable le contentieux des travaux publics et la compétence des Conseils de préfecture, et du Conseil d'Etat en appel. En matière de dommages causés aux personnes, des arrêts des 27 Août 1833, Questel; 19 décembre 1839, Lamblé; 26 avril 1847, Brunet; reconnurent la compétence administrative (Cf. juris-

prudence actuelle); de même en matière d'occupation non autorisée (5 Juillet 1832, Letellier; 4 décembre 1837, Cenars; contra, 30 Août 1842, Deguery, et jurisprudence postérieure.)

Impôts. La loi de finances du 21 Avril 1832, en dispensant de frais et du ministère d'avocat les recours en matière de contributions directes, et en ouvrant ainsi une voie largement suivie plus tard, contribua à l'extension du Contentieux. Signalons, parmi les décisions intéressantes, des arrêts des 29 août 1834 (Salines de l'Est) et 14 Juin 1837 (Witz-Witz, au rapport de M. Vivien) qui ont définitivement repoussé tout recours contre les répartitions faites par les Conseils Généraux ou d'arrondissement; - des arrêts déclarant non-recevables les recours contre le tarif des évaluations cadastrales (11 Avril 1837, Commune d'Epernay) et contre le classement des propriétés non bâties, passé le délai de six mois à partir de la mise en recouvrement du premier rôle de l'impôt foncier (14 Juin 1847, Chanoine); - un arrêt admettant, par contre, le recours contre le classement des propriétés bâties (23 décembre 1845, Changeur.)

Elections. Le contentieux électoral fut développé par les lois du 21 mars 1831 sur l'élection aux Conseils municipaux et du 22 Juin 1833 sur les Conseils Généraux.

Voirie. Le Contentieux de la grande voirie fut notablement accru par la loi du 15 Juillet 1845 sur la police des Chemins de fer. Signalons les arrêts prononçant l'amende contre un département (23 Juillet 1841, département du Loiret);

Déclarant l'amende prescriptible par un an

(13 mai 1836, Pierre; 13 avril 1843, Guyard);

Prononçant le cumul des amendes pour travaux confortatifs distincts faits aux différents étages d'une maison sujette à reculement (23 juillet 1840, Juestz.) Rappelons que la loi du 23 mars 1842 vint mettre en harmonie avec les principes modernes du droit répressif les anciens règlements de voirie restés applicables, en établissant un maximum de 300 francs et un minimum de 10 fr. pour les amendes arbitraires, et en permettant jusqu'au 20ème la modération des amendes fixes.

Pendant le règne de Louis-Philippe, le nombre des pourvois jugés au Conseil d'État a été de 12.288, soit une moyenne de 682 ~~par an~~

III – La Seconde République.

La Révolution de 1848 ne mit pas en question, comme les précédents changements de régime, l'existence même de la justice administrative. Elle eut, au contraire, pour effet de la consolider, par les réformes heureuses et libérales qu'elle y fit introduire. On avait d'abord proposé, dans la Commission de l'Assemblée constituante chargée d'élaborer un projet de Constitution, la création de tout un système de tribunaux administratifs, distinct du Conseil d'État qui subsistait à titre de grand corps législatif et gouvernemental. Cette innovation radicale fut abandonnée. Les Conseils de préfecture subsistèrent; le Conseil d'État garda ses attributions contentieuses, réorganisées par la loi du 3 mars

1849, le règlement organique du 26 octobre 1849, et la loi du 4 février 1850; la Constitution créa seulement (art. 89) le tribunal des Conflits. De ces différents textes résultèrent trois grandes réformes:

1°) la substitution du principe de la justice déléguée à celui de la justice retenue, depuis longtemps réclamée par la doctrine et l'opinion, et qui conféra au Conseil d'Etat, avec un pouvoir propre, le caractère d'un véritable tribunal: l'article 46 de la loi de 1849 ouvrait au Ministre de la Justice, gardien suprême de la légalité administrative, divers recours spéciaux contre les arrêts du Conseil; cet article n'eut point, en fait, d'application pratique;

2°) l'érection de la Section du contentieux en une section unique de jugement, qui remplaçait, pour l'exercice de la justice administrative, l'Assemblée générale du Conseil: les affaires étaient directement rapportées devant cette Section en audience publique, débattues par les avocats et le Commissaire du Gouvernement, et mises en délibéré; les mesures préparatoires d'instruction étaient prises en Chambre du Conseil, sur l'exposé du rapporteur;

3°) la création d'un Tribunal des conflits, composé d'un nombre égal de membres de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, et présidé par le Ministre de la Justice: ce tribunal, organe distinct de la Souveraineté comme régulateur des compétences, réalisait aussi une réforme depuis longtemps demandée.

Le pouvoir propre du Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits ne survécurent pas au coup d'Etat du 2 décembre 1851; mais ils devaient reparaître

après la chute de l'Empire, pour ne plus sortir, il faut l'espérer, du droit public de la France ou ne faire place du moins, qu'à des institutions inspirées par un respect plus grand encore de la liberté des citoyens et de l'indépendance des juges. La création d'une section unique du contentieux, innovation purement pratique et qui avait le tort de supprimer la garantie d'un double examen en section et en assemblée générale, a été au contraire abandonnée pour un système meilleur, établi en 1852. L'attribution au Tribunal des Conflits du droit de juger en cassation des arrêts de la Cour des Comptes, erreur singulière du législateur de 1849, a été ~~également~~ abandonnée par les législateurs de 1872, comme contraire aux principes mêmes sur lesquels reposait ce Tribunal.

De 1849 à 1852, le nombre des affaires jugées par le Conseil d'Etat s'est élevé à 2095 (1753 depuis la mise en vigueur de la loi du 3 mars), soit une moyenne de 698 par an. Nous n'étudierons pas en détail les décisions où la jurisprudence a pu mettre quelque indice de ses tendances, pendant une si courte période. Nous nous bornerons à relever plusieurs solutions intéressantes, œuvre du premier Tribunal des Conflits (ce tribunal, du 7 mars 1850 à décembre 1851, a jugé 118 conflits).

Conflits.

En matière de jouissance de biens communaux, le Tribunal des Conflits adopta la jurisprudence de la Cour de Cassation et reconnut aux tribunaux judiciaires compétence sur toutes les questions d'aptitude (10 avril 1850, Caillet); le

Conseil d'Etat se rangea momentanément à cette opinion (30 novembre 1850, Triste; 21 décembre 1850, Commune d'Ambly; - 17 Juin 1851, Tabouret). En matière de dommages permanents causés par des travaux publics, le Tribunal des Conflits adopta au contraire la compétence administrative revendiquée par le Conseil d'Etat (29 mars 1850, Thomassin; - 30 avril 1850, Mallez; 23 décembre 1850, Martin, etc. cf. Conseil d'Etat, 4 Juillet 1872, Cassan) et que la Cour de Cassation reconnut à son tour (29 mars 1852). Nous aurons à mentionner plus tard la jurisprudence du Tribunal des Conflits de 1850 dans la question si difficile de la délimitation du domaine public naturel (20 Mai 1850, Fize). Une décision importante du Tribunal des Conflits, du 20 Mai 1850 (Manoury), a pour la première fois affirmé que l'article 1384 du Code civil n'était pas applicable à la responsabilité de l'Etat du fait de ses fonctionnaires (Cf. Jurisprudence postérieure). Des décisions du 21 Mars 1850 (Morel-Vass), du 7 novembre 1850 (Dessvarte), et du 8 mars 1851 (Bataille) mirent fin à la controverse qui durait depuis près de cinquante ans entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation et maintinrent la compétence administrative à l'égard des usurpations commises sur les chemins vicinaux (Cf. Cass., 13 Juin 1851; 30 décembre 1859; Tribunal des Conflits, 17 Mai 1873, Desanti; 13 Mars 1875, Gérentet).

IV _ Le Second Empire.

Le pouvoir propre du Conseil d'État et l'institution du Tribunal des Conflits durent disparaître, nous l'avons déjà indiqué, sous le Régime sorti du coup d'État de décembre 1851. Le décret organique du 25 Janvier 1852 fit revivre, au point de vue de la justice administrative, l'ancien Conseil d'État associé à la prérogative suprême du Chef du Gouvernement. Au reste, les garanties introduites par la loi de 1845 subsistèrent, il n'y eut qu'une innovation peu libérale: la voix prépondérante attribuée au président en cas de partage. ~~Les autres~~ modifications pratiques réalisaient des progrès dont on a depuis profité: ainsi, la division des attributions contentieuses du Conseil entre la Section du Contentieux et l'Assemblée Générale, la première gardant l'instruction et la préparation de toutes les affaires avec le jugement des affaires dites sans avocat, la seconde reprenant le jugement des affaires où la constitution d'avocat est nécessaire et même des affaires sans avocat qui lui seraient, sous certaines conditions, renvoyées. _ Ainsi encore, la composition nouvelle de l'Assemblée Générale en matière contentieuse, qui ne comprit à l'avenir que les membres de la Section du Contentieux et des membres délégués, à raison de deux, par chacune des autres sections. Ces règles nouvelles rétablirent la garantie d'une double délibération, sans trop affaiblir l'influence de la Section propre du Contentieux.

La jurisprudence du Conseil d'État du

second Empire, de 1852 à 1860, fut peu originale. C'est à cette époque qu'on peut reporter un des rares essais qui aient été faits pour appliquer le système de la justice retenue : un décret au Contentieux, délibéré en Juillet 1852 et qui accueillait la demande de deux magistrats de la Cour de Cassation réclamant des traitements arriérés, fut retenu pendant neuf ans et ne fut signé qu'en Mai 1861 (sous le Gouvernement de Juillet une décision qui donnait tort à l'Administration des Domaines avait été retenue deux ans ; en 1871, Mr Dufaure coupa court à une tentative de ce genre faite par son collègue le Ministre de la Guerre.)

Mais à partir de 1860, et à mesure que le régime dictatorial de 1851 suivait vers ce qu'on a appelé "l'Empire libéral" une marche plus accentuée, la Jurisprudence du Conseil d'État se fit remarquer par des tendances nouvelles, un élargissement de ses formules, et, si l'on peut ainsi parler, une facilité d'accès, qui l'ont notablement transformée. Les décrets dits de décentralisation, par le besoin plus impérieux qu'ils faisaient naître d'un contrepoids à l'influence accrue des préfets et sous-préfets, ont sans doute contribué à ce changement. Il faut y voir surtout le calcul d'une politique équitable et prudente que le Conseil d'État crut utile à l'affermissement des institutions qu'il avait avant tout mission de servir. Il est même à remarquer que, n'ayant pas de pouvoir propre et puisant

dans son partage de la prérogative gouvernementale une autorité moins suspecte, le Conseil d'Etat montra, s'il est possible, quelque excès d'empressement à recevoir les recours dirigés contre l'administrati[on]. Du moins il sembla quelquefois accueillir avec faveur des pétition[s] dignes d'intérêt plutôt que juger avec rigueur des réclamations fondées en droit. Nous trouverons le Conseil d'Etat actuel, investi d'une responsabilité directe, plus sévère parce qu'il donnera à ses décisions une base plus juridique. Enfin il n'est pas défendu de voir, dans cette extension si remarquable de la jurisprudence un progrès naturel des idées en matière de droit administratif, progrès qui s'est affirmé dans des arrêts de doctrine et des conclusions du ministère public que nous aurons à mettre en lumière. Quoi qu'il en soit, la voie ouverte alors n'a pas été abandonnée, quels qu'aient pu être les changements de régime. Nous nous arrêterons donc avec un soin particulier à l'étude de cette période de l'histoire de la justice administrative, qui a été féconde en améliorations durables.

Procédure.

Relativement aux règles de procédure, aux voies de recours, et à l'exécution des arrêts, il a été jugé à cette époque:
Que le tiers non personnellement lésé par un acte administratif, qui attaquait témérairement cet acte par la voie de la tierce opposition, pouvait être condamné à des dommages-intérêts envers la partie à laquelle l'acte avait profité (12 mars 1853, Communes de Bréhémont et de Lignières);
Que la demande en révision d'un arrêt du Conseil d'Etat pouvait être une entreprise téméraire contre l'autorité de la chose jugée (22 août 1853, Schmeighauser; 21 janvier 1858, Ramotton);
Que si la soi disant exécution, par un ministre, d'un arrêt du Conseil contenait en réalité une fausse interprétation de cet

arrêt, il y avait lieu à recours (27 mai 1863. Pensa);
Qu'au contraire le ministre est seul compétent pour apprécier si l'exécution d'un arrêt à la charge d'une commune nécessite le dépôt d'une loi permettant d'inscrire d'office, au budget de cette commune, une somme non comprise dans le maximum annuellement fixé par la loi générale de finances (22 avril 1858.)

Séparation des compétences. Pouvoirs des ministres.

En ce qui concerne la distinction des compétences, il a été jugé: que les tribunaux ne peuvent jamais connaître de la liquidation des dettes de l'État (1 juin 1861, Baudry; 29 mai 1867, Bourdet; 20 février 1868, Sacus, etc. et enfin 11 mai 1870, sur conflit. Valéry; cf. la jurisprudence postérieure à 1873);
Que, contrairement à la théorie du ministre-juge ou du moins à ses conséquences logiques (remarquer que sans être formellement contredite par la jurisprudence, la théorie du ministre-juge a commencé d'être abandonnée à cette époque; voyez articles de M. Bouchené-Lefer, Revue pratique 1863; de M. Quantin-Bauchart, Revue critique, 1870; et le témoignage de M. Aucoc qui nous apprend que, lors de la préparation du décret du 2 nov. 1864, le Conseil d'État évita toute expression qui aurait pu consacrer cette théorie, Conférences, T. I. dernière édition) — les décisions ministérielles qui ne conféraient pas de droits aux tiers et profitaient seulement à l'État n'étaient pas définitives (27 août 1867. Calvo); le recours contre des arrêtés préfectoraux pouvait être porté au Conseil d'État omisso medio (12 août 1868, Petiaux; 7 avr. 1869, ville de Nîmes.)
Que certains ministres avaient une véritable juridiction exceptionnelle en matière d'élections aux chambres de commerce (22 août 1853, de Rochetaillée); aux consistoires de l'Eglise réformée, sauf recours au Conseil d'État (ce dernier point contestable; 11 août 1866, Febvre); aux consistoires israélites, sans recours (5 juin 1862. Lang;)

Actes judiciaires. Que les tribunaux administratifs n'avaient aucune compétence sur les décisions de nos consuls exerçant le pouvoir judiciaire (19 déc. 1868, Ridel) ; ni sur les actes du ministre de la justice remplissant ses fonctions spéciales de grand-juge ou surveillant suprême de l'organisation judiciaire (22 déc. 1867, Petitpied) ; — Que la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, en matière d'expropriation rentraient dans la compétence administrative (27 mars 1856, de Pommereu ; id. Camusat-Bressolles ; 19 avr. 1859, Marsais ; cf. 31 mars 1882, Chastenet) ;

Questions de propriété. Que le dérasement imposé de la partie supérieure d'une maison pour faciliter la manœuvre d'un pont tournant constituait une véritable expropriation soumise à la loi de 1841 et à la compétence judiciaire (29 déc. 1860 et ~~2 déc. 1865, Letexier~~) Que le Conseil d'Etat avait qualité pour statuer sur un recours en excès de pouvoir contre la délimitation du domaine public naturel, mer ou fleuves, portant atteinte à la propriété privée (23 mai 1861, Coquard ; 27 mai 1863, Drillet de Lanigou ; 13 déc. 1866, Coicaud ; 9 janvier 1868, Archambault ; 21 juill. 1870, Berhand-Lemaire ; id., ville de Châlons ; jurisprudence nouvelle ; cf. celle de 1850 et le dernier état de la question depuis 1870) ;

Que le contentieux des ventes de domaines nationaux, quant aux difficultés entre l'Etat et ses acquéreurs, devait être maintenu aux tribunaux administratifs (21 déc. 1863, Hesse ; 8 mars 1866, Hottot ; 10 février 1869, Lamotte ; 27 avril 1870, ardoisières Truffy ; cf. 27 février 1835, sur conflit Touillet ; Trib. des conflits, 1er mai 1875, Tarbé des Sablons ; 24 juin 1876, Bienfait ; cette jurisprudence fut critiquée lors de la discussion de la loi de 1865 sur les conseils de préfecture, mais le Conseil d'Etat s'est toujours refusé de la réformer en dehors d'une prescription législative) ;

Que l'offre de concourir, en immeubles, à des travaux

publics relevait de la compétence judiciaire lorsqu'elle avait le caractère d'une cession amiable ayant pour but d'éviter la procédure contentieuse de l'expropriation (17 juill. 1861, comm. de Craon; 5 mars 1864 Cristofini; cf. 1 août 1873, Abadie, qui a consacré cette distinction, peut-être critiquable;)
Que la compétence administrative s'étendait à la nature de brevets d'invention, 14 Avril 1864, Laville;)

Qu'il y avait compétence administrative dans le cas particulier où des chemins forestiers ont en même temps le caractère de voies publiques (3 juill. 1852, Mercier);-

Contrats. Que les baux de sources minérales appartenant aux départements et communes relevaient de la compétence judiciaire, contrairement à l'ordonnance du 18 juin 1823 (arrêt de principe du 20 juin 1861, Morel; contrà 6 avr. 1854, Bonville);-

Que le contentieux des routes dites thermales était administratif (8 mars 1866, Lafond);-

Que les marchés passés par l'État pour la location d'immeubles relevaient de la compétence judiciaire (18 janv. 1855, Bourgeois; 30 avr. 1868, Richard);-

Qu'au contraire les marchés passés pour le compte du Trésor étaient toujours administratifs (20 févr. 1869 Pinard);-

Délits. Que le recours administratif, fondé sur l'art. 60 de la loi des 14-22 déc. 1789, contre une délibération diffamatoire d'un conseil municipal, excluait la poursuite devant les tribunaux judiciaires (6 mai 1863, Lenagier; 17 août 1866, Benoit d'Azy; 25 mai 1870, Girod; cf. 14 février 1842, Denaux; 11 avr. 1848, Lenourichel, contrà, Cass. Crim. 17 mai 1845; Rouen, 17 nov. 1853; Bourges, 25 mai 1866; la question n'a été tranchée qu'après 1870);-

Que les tribunaux judiciaires étaient incompétents pour appliquer l'art. 1384 du C.C. à la responsabilité de l'État (6 déc. 1855, Rothschild; 1er juin 1861, Baudry; 7 mai 1862, Vincent; 20 février 1868, Saens; 15 avr. 1868, Bourdet, et nombreux

arrêts antérieurs; cf. l'arrêt du 21 janvier 1871, dont seule la rédaction échappe à toute critique); -

Impôts indirects. Que le contentieux des taxes indirectes ou des recouvrements analogues opérés par l'application de tarifs relevait de la compétence judiciaire (18 déc. 1862, Roy; 21 févr. 1866, Lavenant) même s'il s'agissait d'interpréter les actes autorisant ces taxes ou tarifs ou d'en apprécier la légalité (15 mai 1855 Mahé; 18 déc. 1862 chemin de fer d'Orléans,) mais que la compétence administrative reparaissait si la réclamation portait sur des dommages prétendus causés à des intérêts privés (21 av. 1853, Dupont. Cf. Cass. 12 février 1857; 22 févr. 1858; contrà, Trib. des conflits, 3 janv. 1851); -

Actes législatifs. Que l'approbation législative donnée à un cahier des charges ne changeait pas le caractère de ce contrat, qui relève ~~du contentieux~~ administratif lorsqu'il s'agit de difficultés entre l'Etat et la Compagnie concessionnaire (18 avr. 1866, Chemin de fer de Lyon;) -

Que l'exercice du droit d'initiative législative du gouvernement ne pouvait donner lieu à aucun recours (17 mars 1853, prince de Wagram; cf. 17 févr. 1888, Prévost;) -

Actes de gouvernement. Qu'en matière d'Etat de siège, le Conseil d'Etat était compétent pour apprécier les limites posées par la loi du 9 août 1849 (ceci résultait, malgré une apparente fin de non recevoir, des arrêts du 5 janvier 1855, Boulé, et du 10 janvier 1855, Dautreville); -

Que les actes relatifs aux membres des dynasties déchues, par leur caractère politique et gouvernemental, échappaient à tout recours (16 juin 1852 sur conflit, princes d'Orléans; 9 mai 1867, Duc d'Aumale; cf. 1er mai 1822, Laffitte; 5 déc. 1838, Duchesse de Saint-Leu; 22 août 1844, sur conflit, prince Louis-Napoléon; contrà, jurisprudence postérieure, en 1875 et 1887); -

Que des décrets relatifs à des droits de douane sur les fers échappaient

pour la même raison à un recours devant le conseil (25 déc. 1859, Rispal; jurisprudence critiquable dans l'espèce); –

Que l'inaction du Gouvernement en matière diplomatique (14 déc. 1854, Blancard; 4 juill 1862, Simon; 8 févr. 1864, Chevalier; cf. 12 janv. 1877, Dupuy), ou son insuccès (1er fév. 1851, Lucas; 26 av. 1856, de Penhoat; 18 nov. 1869, Jecker) ne pouvaient donner lieu à recours; qu'il en était de même de la répartition d'indemnités obtenues par voie diplomatique d'un gouvernement étranger (30 av. 1867, Dubois; 12 févr. 1870, Casauranne; id, Limantour), ou de l'exercice du droit d'expulsion vis-à-vis des étrangers (15 mars 1855, Yomtob Levy; cf. 8 déc. 1882, Laffon; et Douai 26 juillet 1853; Cass. 7 déc. 1883; ~~quant~~ Quant à l'interprétation des traités d'extradition, voyez l'affirmation du droit exclusif du gouvernement dans une dépêche ~~de la~~ chancellerie du 3 déc. 1866; cf. Cass. 24 juill. 1861, 4 mai 1865, 25 juill. 1867, 26 juill 1867); –

Prises maritimes. Qu'en matière de prises maritimes, les décisions du conseil des prises (voy. arrêté consulaire du 6 germinal an VIII; règlement du 6 mai 1849, art. 6; décrets du 18 juillet 1854, art. 6 et du 11 juin 1859 art. 6) n'étaient pas susceptibles d'un recours devant le Conseil d'État statuant au contentieux (arrêt de doctrine du 11 janv. 1855, Wilken, et rapport de M. Boulatignier, inséré au Moniteur du 13), sauf cependant certaines questions concernant la liquidation des prises quand la marine de l'État est en jeu (voyez sur ce point, arrêts des 22 mai 1822, Hamma; 23 octobre 1835, Lebrasse; surtout 30 janvier 1874, Dorlodot des Essarts); –

Affaires ecclésiastiques. Qu'il devait être sursis au jugement d'un recours contentieux contre une révocation ecclésiastique jusqu'à résolution d'une question préjudicielle d'abus (18 août 1856, Régnier; cf. 22 févr. 1837, Isnard); que les conditions purement religieuses de l'électorat aux conseils presbytéraux de l'Église réformée ne pouvaient donner lieu à un débat contentieux ×; que les révocations ecclésiastiques

(× 11 Août 1866, Égl. réformée de Paris)

intéressant le temporel du culte (29 mars 1851, Audierne; 16 août 1856, Régnier; 20 juin 1867, Roy; cf. avis du Conseil d'Etat du 30 juillet 1844 et du 19 juin 1851), les arrêtés réformant des délibérations de consistoires (22 déc. 1869, consistoire de Caen), étaient susceptibles de recours contentieux.

Contentieux ordinaire.

Fournitures.

Parmi les arrêts relatifs aux diverses matières administratives qui rentrent dans la pleine juridiction du Conseil d'Etat, on peut citer l'arrêt de doctrine qui a établi la compétence, en premier et dernier ressort, du Conseil sur les marchés de fournitures passés par les ministres (17 janv. 1867, Borolingre); – les arrêts des 6 mai 1858, (Davy); 4 août 1866, (Dufilo); 2 mars 1870, (Belhomme), refusant au ministre le droit de modifier une liquidation de dettes après paiement effectué, ~~sauf le~~ cas d'erreurs matérielles prévues par l'art. 541 du code de proc. civ. ou celui de fraude, même provenant du fait d'un préposé infidèle (27 août 1854, Lauriol; 8 fevr. 1866, Transports de la guerre); – les arrêts des 10 janv. 1867, Mélitor; 18 août 1868, Basavit (cf. 24 juin 1881, Courtin), relatifs à la déchéance de six mois en matière de marchés de la guerre; – celui du 9 août 1870, (Ramon Zoilla), qui exige un jugement pour la subrogation du créancier au fournisseur; – celui du 10 févr. 1859, (Soubervielle), qui refuse à un fournisseur attaché aux armées le droit d'invoquer les dispositions spéciales de la loi du 6 brumaire an V, affranchissant de tous délais les réclamations; – des arrêts refusant au fournisseur le droit d'attaquer une liquidation ministérielle, quand il n'a pas attaqué une première liquidation partielle contenant désignation préalable du prix total fixé par le ministre (24 mai 1859, Even; contrà 5 mars 1880, Min. de la guerre; 7 déc. 1883, chemin de fer

Responsabilité de l'Etat.

d'Orléans); – en matière de responsabilité de l'Etat (voy.

sur cette question les lois du 4 juin 1859, sur les postes, du 20 nov. 1850, du 4 juill. 1868, et le décret du 25 mai 1870, sur les télégraphes), l'arrêt du 15 août 1861 (Glass Eliot), déclarant applicable au cas d'abordage sur un navire de l'État l'art. 407 du code de commerce; — en matière de traitements, soldes et pensions (voy. la loi du 9 juin 1853 et le décret du 2 nov. 1864), les arrêts du 29 févr. 1868 (Cournier), établissant que la pension de retraite n'a pas un caractère contractuel malgré la retenue opérée sur le traitement; — du 17 févr. 1853 (Carbonnel) refusant d'admettre spontanément un fonctionnaire à la retraite, contrairement à une décision ministérielle reconnue illégale; — du 7 avr. 1869, (Chéroutre) refusant d'admettre le recours contre une mise à la retraite d'office; des 16 avr. 1851, (Bechonail;) 29 nov. 1851, (Championnet Poly;) 30 juin 1853, (Dumas,) reconnaissant au min. de la guerre le droit de mettre un officier à la retraite d'office, une fois échu le temps de service exigé par la loi; du 16 déc. 1852, (Chadeysson), lui reconnaissant en outre ce droit en cas de simple mise en non-activité (contrà 28 déc. 1877, West, exigeant avec raison la mise en réforme); — du 27 juin 1867, (Charpoul,) exigeant, pour la perte du droit à pension par suite de dégradation militaire, que cette dégradation ait été exécutée dans la forme prescrite par l'art. 192 du code de 1857; — du 30 nov. 1862 (Descrimes), faisant de la démission même donnée en termes respectueux et régulièrement acceptée, une cause de déchéance du droit à pension; du 7 mai 1857 (Bairaud), portant que pour les pensions militaires et les pensions civiles dans le cas de la perte du droit à pension par celle de la qualité de Français, le retrait de la pension n'est pas soumis aux formes de l'art. 43 du décret du 9 nov. 1853 (jurisprudence critiquée par M. Laferrière, Traité de la juridiction administrative, T. II. p. 212); — du 21 mai

Pensions.

1852, (Legritz) appliquant aux pensions de la marine la prescription trentenaire (cf. loi de 1855); – Du 7 juill. 1865, (L'Allouë) exigeant que l'officier qui a droit à une pension pour infirmités ou blessures fasse sa demande avant de quitter le service; – Du 17 août 1866, (Douze) faisant courir le délai du recours, en matière de pensions, de la remise du certificat d'inscription (cf. 31 mars 1854, Gréterin; 9 mars 1888, Petibon); – un arrêt du 27 mai 1863. Renda, permettant d'attaquer une ordonnance de paiement qui contenait des réserves contestables (cet arrêt admet même dans ce cas un recours en réformation, et non un simple recours en excès de pouvoir; jurisprudence critiquable); – Des arrêts des 12 août 1854, Reig; 10 janv. 1856, Chiboust; 5 févr. 1857, Charpentier, etc., refusant toute compétence aux ~~conseils de~~ préfecture en matière de déchéance quinquennale (jurisprudence constante depuis 1842)

Contentieux de l'annulation.

C'est surtout en matière d'excès de pouvoir que la jurisprudence s'est singulièrement étendue et même modifiée sous le second Empire. Nous en avons dit les raisons. Rappelons seulement les paroles souvent citées de M. Aucoc qui voyait dans l'admission de plus en plus large du recours pour excès de pouvoir "une sorte de soupape de sûreté" (conclusions dans une affaire du 13 mars 1867) et celles, plus significatives encore peut-être, de M. Charles Robert, rapprochant ce recours du "droit de pétition" (Conclusions dans une affaire du 21 juill. 1864). Le décret du 2 nov. 1864, dû à l'initiative libérale du Conseil d'Etat, dispensa du ministère d'avocat et de tous frais autres que les droits de timbre et d'enregistrement "les recours portés devant le Conseil d'Etat en vertu de la loi des 7-14 oct. 1790 contre les actes des autorités administratives, pour incompétence et excès de pouvoir". C'est la première fois, depuis l'an VIII, que ce recours apparaissait dans les textes.

Recevabilité. Il fut jugé notamment en cette matière : que le refus de statuer d'un préfet, attaqué devant le ministre qui laissait passer plus de 4 mois sans statuer à son tour, pouvait être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoir par application de l'art. 7 du décret de 1864 (11 janv. 1866. Chabanne ; 6 mars 1869, Hervé ; jurisprudence critiquée par M. Laferrière, loc. cit. t. II, p. 401) ; — qu'un intérêt direct et personnel, même en l'absence d'un droit lésé, était suffisant pour recourir en excès de pouvoir (28 déc. 1854, Rousset ; 20 août 1864, Mesmer ; 12 août 1865, habitants de Richelieu ; 21 mai 1867, Cardeau ; contrà, 7 juill. 1863, Bonnet ; cf. 23 oct. 1835, Bugnet ; 7 mars 1849 Bidard ; il s'agissait ici de recours dirigés contre des nominations ou des ouvertures de concours) ; — Qu'un contribuable pouvait recourir au nom d'une communie (15 janv. 1868, Ruby ; cf. 9 mars 1807, Mainguet), même des conseillers municipaux en leur qualité (ceci résulte par a contrario d'un arrêt du 22 août 1853, Warnier) ; — Qu'un préfet ne pouvait recourir contre un ministre (6 janvier 1885, préfet de la Seine) ; —

Délais. Que le délai du décret de 1806 (trois mois) était applicable au recours pour excès de pouvoir (nombreux arrêts ; cf. 9 juin 1849, de Corbin, qui applique d'office ce délai) ; — Que ce délai courait du jour où la partie est en possession de la décision attaquée, par exemple du jour où une commune en a délibéré (6 déc. 1859, commune de St Pierre de Remilly), mais que l'exécution forcée sans notification régulière ne suffisait pas à faire courir le délai. (22 janv. 1863. Milon ; Contrà, 9 févr. 1870, Poulizac ;) — Que, lorsque un arrêté préfectoral n'était pas attaqué en temps utile devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir, le recours au ministre ne pouvait avoir pour effet de faire revivre le délai (5 juin 1862, d'Audigné de Resteau ; ceci

était jugé avant le Décret de 1864); en sens contraire, que si le ministre avait statué dans le délai de quatre mois fixé par l'art. 4 du Décret de 1864, le recours était recevable contre la décision ministérielle même après expiration du délai du Décret de 1806. (même affaire, 9 févr. 1865; cf. 20 mars 1862, ville de Châlons, conclusions de M. le commissaire L'hôpital; et la jurisprudence actuelle); — Qu'une exécution définitive de l'acte attaqué, avant le délai de trois mois, avait pour effet d'empêcher tout recours même dans les limites de ce délai: ainsi d'une vente réalisée en vertu d'une délibération de conseil municipal (29 juin 1869, Prieur), d'un contrat passé en vertu d'un acte de tutelle administrative (9 janv. 1867, Verdier; 1er août 1867, Delaplane; 9 avril 1868, Rivolet; 21 juill. 1870, Ponteau); d'un jugement d'expropriation ~~rendu~~ à la suite d'une déclaration d'utilité publique (27 mars 1856, de Pommereu; 8 janv. 1863, de Rochetaillée); — Que l'exécution volontaire de l'acte attaqué n'emportait pas acquiescement, le recours au Conseil d'Etat n'étant pas suspensif (14 déc. 1853, Simonet; 12 juill. 1866, de Peyronny.) — En ce

Recours parallèle.

qui concerne la théorie dite du recours parallèle, c'est-à-dire la doctrine qui refuse aux parties lésées le recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat lorsqu'elles ont un autre moyen contentieux de faire valoir leurs droits, la jurisprudence de cette époque, toujours pour les mêmes raisons gouvernementales, s'est montrée accueillante envers les parties mais scientifiquement assez incertaine: c'est ainsi qu'il a été jugé que l'existence d'un moyen de défense devant les tribunaux judiciaires faisait obstacle à l'admission du recours en excès de pouvoir, même si ce moyen consistait à discuter devant eux la légalité d'un règlement pour inexécution duquel on se serait laissé poursuivre (4 fév. 1869, boulangers de Montluçon), mais d'autre part que cette fin de non-recevoir comportait de nombreuses exceptions.

sans base juridique bien précise, notamment s'il y avait eu, de la part de l'autorité réglementaire, détournement de pouvoir ou excès de pouvoir dit flagrant; [(19 mai 1858, Vernes; – 2 fevr. 64 et 5 juin 1865, Lesbats; [cf. Cass. 6 déc. 1862; 25 août 1864;) – 5 Mai 1865, de Montailleur; 30 mars 1867. Carbillers;) – (22 sept. 1859 Carlion; 30 mars 1867 Leneveu. Voyez spécialement chez M. Laferrière, loc. cit. T. II, p. 258 à la note, la critique de cette jurisprudence, et les arrêts cités comme exemple de l'artifice de rédaction dont on se servait alors. La question se posa surtout en matière de taxes indirectes: cf. jurisprudence actuelle)]; –

que l'existence d'un moyen de recours devant le conseil de préfecture suffisait à faire obstacle au recours direct en excès de pouvoir (25 avr. 1868, Gobert), que cependant en matière électorale cette fin de non-recevoir ne suffirait pas s'il s'agissait d'un acte ~~lésant~~ personnellement le réclamant (19 juin 1863, de Sonnier; – 28 juin 1864. Anglade; 26 juin 1869, élection de Sétif; cf. 8 juin 1883 Delahaye); –

Qu'il y avait lieu à recours direct contre les arrêtés autorisant des extractions de matériaux (20 fév. 1868, Chemin de fer de Saint Ouen; cf. 17 juillet 1874, Monnier; contrà, 7 janvier 1864, Guyot de Villeneuve, arrêt isolé qui, depuis 1876, a fait jurisprudence); contre les arrêtés autorisant des établissements insalubres (6 mai 1853, Perrache; 17 juillet 1863, Larnac; cf. jurisprudence actuelle.) – Les moyens

Incompétence.

de recours admis alors furent d'abord: 1° l'<u>incompétence</u>; il fut jugé notamment que le préfet était incompétent en matière d'acceptation de dons et legs lorsqu'il y a plusieurs libéralités indivisibles dont une au moins relève de l'autorisation gouvernementale en Conseil d'Etat (15 déc. 1865, bureau de bienfaisance de Meaux; cf. avis du 7 déc. 1855; avis contraire du 10 mars 1868; jur. actuelle de la section de l'intérieur); –

Qu'il avait au contraire une compétence étendue en matière de police municipale (30 mars 1867. Leneveu; cf. loi de 1884, art. 99); –

Que le Conseil d'Etat pouvait apprécier les cas de compétence

Vice de forme. conditionnelle (18 mars 1868, Rival); — 2° le vice de forme : il fut jugé qu'un Décret pouvait être annulé s'il avait été délibéré en section au lieu de l'être en assemblée générale du Conseil d'Etat (23 févr. 1861, Dubuc; 13 mars 1867, syndicat de Belperche; 20 mai 1868, Carrion); —

Que l'irrégularité d'une enquête prescrite pouvait donner lieu à annulation (28 nov. 1861, Maréchal); —

Que certaines formalités étaient essentielles et viciaient l'acte rendu en leur absence (25 juin 1864, Gaunard; 22 mars 1866, Fléchet; 26 juillet 1867, Crône); d'autres au contraire n'étaient pas prescrites à peine de nullité (30 juin 1853, Dumas; 19 mars 1868, Champy; cf. 14 déc. 1883, Lacroix); —

Qu'il y aurait lieu d'annuler des décisions prises ~~sans l'avis conforme~~ de certains corps délibératifs exigé par la loi (1 févr. 1866, Roger;

Violation de la loi. 12 mai 1869, commune de Seignelay;) — 3° Mais en outre la violation de la loi et des droits acquis : à la vérité, ce moyen de recours avait été de tout temps admis, notamment en matière de grades militaires, d'inscription d'office de crédits départementaux ou communaux, de droits acquis par des actes administratifs à des particuliers ou des communes, mais jamais les arrêts rendus sur ce moyen n'avaient visé la loi de 1790 ni la doctrine de l'excès de pouvoir: ils se référaient implicitement aux pouvoirs généraux du Conseil d'Etat en matière contentieuse. Les recours fondés sur ce moyen se multiplièrent sous l'Empire; et à partir du Décret de 1864, la jurisprudence les assimile aux recours en excès de pouvoir, afin de les faire bénéficier des mêmes privilèges de rapidité et de gratuité. Citons en cette matière des annulations pour violation de la chose jugée (20 janv. 1854, ville de Bastia; 21 févr. 1867, ville de Montbéliard; 15 avr. 1868, Robineau; cf. 3 juillet 1885, de Bonardi;) — pour

violation d'un droit de propriété (23 mai 1861, Coquard; — 27 mai 1863, Drillet de Lanigou; 13 déc. 1866, Coicaud; 9 janv. 1868, Archambault; 28 juillet 1852, Péron, Girard, Calabot; — 15 déc. 1853, Biennais; 10 juillet 1862, Molard, 19 mai 1865, Daire; 9 févr. 1854, Poirier; 23 déc. 1858, Cavet d'Yseux; 28 mai 1866, Blondeau; 21 janvier 1869 Lesbos); — pour violation des droits résultant de grades (13 mars 1852, Mercier, 20 mars 1862 Petit, jurisprudence douteuse), de distinctions honorifiques (Légion d'honneur, 2 juin 1859, Gosse; 1er mars 1860, Chavas, 26 avril 1860, Fabritzius); — pour violation de droits acquis en vertu de décisions antérieures que l'administration rapportait par la décision annulée (6 juillet 1863, Debiat; 28 juillet 1864, Baudy de Nalèche); — pour violation de la loi par refus d'accomplir un acte qu'elle prévoit (2 mai 1861, Letellier; 26 déc. 1862, Malice; 22 janvier 1863, de la Moskowa; ~~14 avril 1864, Lavallo~~; 13 mars 1867, Bizet). — 4°) Enfin la jurisprudence admit, comme

Détournement de pouvoir. moyen de recours en annulation, le détournement de pouvoir, c'est-à-dire l'usage régulier d'un pouvoir légal dans un but autre que celui pour lequel il a été créé par la loi : ordinairement dans un intérêt fiscal ou même dans celui d'une personne privée. (18 mars 1868, Dubur, police du domaine public; 19 mai 1858, Vernhes, rivages de la mer; 26 févr. 1864 et 7 juin 1865, Lesbats, police des chemins de fer; — 1 févr. 1866, Couillaud; 18 avril 1866, de Colmont; police des cours d'eau non navigables.). On peut même citer, dans le même sens, un arrêt qui dépasse les limites de la compétence juridictionnelle et constitue une véritable évocation (arrêt du 12 mai 1869, Clément, donnant une autorisation de réparer un mur mitoyen, refusée par le préfet de la Seine; cf. 10 févr. 1869 Broutin); les procédés employés par l'administration de la Seine à cette époque pour faciliter sa grande œuvre de travaux publics expliquent ces empiètements et d'autres particularités de la jurisprudence.

Grâce à toutes les causes que nous avons marquées et

spécialement au Décret du 2 novembre 1864 augmentant le nombre des affaires (toutes les affaires d'excès de pouvoir et de pensions) dispensées de frais et du ministère d'avocat, le nombre des arrêts du Conseil d'Etat pendant cette période alla jusqu'à 20.272 ; la moyenne annuelle s'éleva à 1.006 de 1852 à 1860, atteignit 1157 de 1860 à 1865, et enfin 1164 de 1865 au mois de septembre 1870, à la suite du Décret de 1864. Les recours en excès de pouvoir figurent dans l'ensemble des affaires pour le chiffre de 811 (au lieu de 228 sous le Gouvernement de Juillet).

Conseils de préfecture.

De l'an VIII au second Empire, la législation des Conseils de préfecture, malgré les réclamations de l'opinion juridique et plusieurs tentatives parlementaires, n'avait pas fait un pas. Sous la Restauration, le Conseil d'Etat consulté par le ~~ministre de~~ la justice rendit un avis (2 février 1826) constatant le silence des lois en vigueur sur les règles de procédure à suivre devant les conseils de préfecture et formulant le voeu d'un règlement général qui vint résoudre la question. Une commission présidée par M. Allent fut chargée, au début du règne de Louis Philippe (7 oct. 1831) de préparer un projet de loi sur le même objet ; mais elle ajourna son travail jusqu'au vote de la loi organique du Conseil d'Etat : après 1845, une nouvelle commission présidée par le Duc de Broglie élabora un projet qui fut soumis au Conseil d'Etat mais qui n'avait pu être discuté quand survint la Révolution de 1848. Sous la seconde République, l'idée de créer toute une organisation nouvelle des tribunaux administratifs n'aboutit pas, nous l'avons vu ; la réorganisation des Conseils de préfecture, provisoirement maintenus, fut encore une fois subordonnée au vote de la loi organique du Conseil d'Etat. Elle fut reprise en 1850 ; dans le grand projet de 1851, relatif à la réforme de l'administration intérieure tout entière, le titre spécial qui concernait les conseils de préfecture contenait des règles, sinon

complètes, du moins très utiles sur plusieurs points. Adopté par le Conseil d'État sur le rapport de M. Boulatignier, il fut arrêté par le coup d'État de décembre. On ne tenta plus rien pendant douze ans. Les défauts de l'institution apparurent plus nettement, dans cette absence de formes régulières et de garanties légales, à mesure que son importance politique, notamment en matière électorale, grandissait par l'effet même des circonstances. Le parti libéral ne cessa de l'attaquer et il en réclama même la suppression. Le gouvernement se décida à rendre le décret du 30 déc. 1862 qui consacrait des réformes sérieuses : publicité, débat oral, ministère public, obligation de motiver les arrêtés et de les prononcer à l'audience après délibéré. Mais on ne put s'en tenir là. Un projet déposé sur l'avis du conseil d'État, ~~devint~~ la loi du 21 juin 1865 : cette loi ne toucha pas à l'existence même et au principe de la juridiction administrative de second ressort ; elle appliqua seulement aux Conseils de préfecture des innovations depuis longtemps réclamées et déjà en partie réalisées par le décret de 1862 : conditions plus sévères d'aptitude, institution d'un vice-président, publicité, débat oral, ministère public, décisions motivées ; application du code de procédure civile à la police des audiences, attribution au Conseil de décisions que d'anciens textes réservaient au préfet en conseil de préfecture. Un règlement du 12 juillet 1865 ajouta à ces réformes des règles de procédure, encore aujourd'hui en vigueur, et qu'une loi devait rendre plus complètes et plus précises. Cette loi de procédure, préparée par le Conseil d'État après enquête et soumise au Sénat le 10 juin 1868, fut encore une fois arrêtée par les événements politiques : l'idée n'en a point été reprise.

Élections

Travaux publics. Marchés.

Nous ne citerons pas toutes les lois qui ont, de l'an VIII à 1870, augmenté le contentieux des Conseils de préfecture. Nous avons indiqué, en étudiant la période du Consulat et du premier Empire, les grandes lignes de leurs attributions. Ces attributions

s'élargirent sans changer de nature : on peut considérer que la juridiction des Conseils de préfecture en matière de contributions directes et de travaux publics devint générale et constante ; de même en matière de police de la grande voirie, surtout à partir du grand mouvement de travaux public inauguré sous le règne de

Elections.

Louis Philippe. Leur juridiction électorale, grâce aux lois de 1831 et 1833 sur les élections municipales et départementales, à celle du 1 juin 1853 sur les conseils de prud'hommes, semblait devoir prendre le même caractère. Mais la jurisprudence et le législateur ne persistèrent pas dans leur première voie. Sous l'influence de l'ancienne doctrine du ministre-juge, le Conseil d'Etat statua que le ministre des cultes était compétent pour juger les réclamations en matière d'élections aux conseils de ~~fabrique (14 août 1859, Lagineste)~~, aux consistoires israélites (6 juin 1862, Lang) ; le min. du commerce en matière d'élections aux chambres de commerce (22 août 1853, de Rochetaillée) ; le ministre de la justice, en matière d'élections aux chambres de notaires (29 Janv. 1857, Goulez) ; sauf appel au Conseil dans tous les cas autres qu'une élection aux consistoires israélites. Mais il statua en sens contraire pour les élections des syndics, des associations syndicales autorisées (4 juillet 1867, syndicat de Langres, qui reconnut implicitement la compétence des Conseils de préfecture). Nous verrons le contentieux électoral se partager encore davantage après 1870 ; nous en réservons à ce moment l'étude plus complète. Avant de terminer ce qui concerne le second Empire, signalons les arrêts, rendus sur appel des Conseils de préfecture, relatifs à leur juridiction, qui

Travaux publics. Marchés.

ont jugé que : les cahiers des charges des marchés de travaux publics ne pouvaient déroger aux règles de compétence posées par la loi du 28 pluviôse an VIII (18 juin 1852, Chapot ; 7 février 1867, Vidal), ni à la règle des deux degrés de juridiction (23 juin 1853,

Nougaret; 21 juillet 1853, Commune de Geslé; cf. 10 janv. 1856, Belisson; 15 déc. 1869, Jouet; voy. cependant 19 janvier 1868, Servat); — Que certaines règles particulières devaient être appliquées en cette matière, quant aux délais et aux formes des réclamations (8 août 1865, Boistelle; 21 févr. 1867, Gouvénet; 21 avril 1867, Toussaint); —

Dommages. Que l'accident causé par le défaut de construction de l'ouvrage pouvait être considéré comme dommage de travaux publics (20 déc. 1863. Chem. de Lyon; 30 mars 1867, Georges); mais non celui résultant de simple défaut d'entretien (sur conflit négatif, 12 janvier 1870, Drouard; cf. jur. postérieure); —

Que le refus d'alignement ou d'autorisation de bâtir, motivé par des projets de travaux publics, constituait même un dommage relevant des conseils de préfecture (28 mars 1868, Labille; 26 mars 1869, id). —

Que contrairement à la jurisprudence du premier tribunal des Conflits, suivie encore dans un arrêt du 19 juin 1856 (Tonnelier), les dommages aux personnes échappaient à la compétence des Conseils de préfecture, soit qu'il s'agit de demandes en indemnités formées contre l'entrepreneur par des ouvriers (11 déc. 1856, Matheret; 4 févr. 1858, Maugeant; 16 août 1860, Passemar), ou d'actions formées contre l'Etat pour faute de ses agents (1 juin 1861, Baudry; 7 mai 1862, Vincent; 22 novembre 1867, Renault), soit même d'une façon générale, de toute réclamation fondée sur un dommage aux personnes (15 déc. 1865, ville de Paris; 19 déc. 1866, Aurouze; 15 avril 1868, ville de Paris; 12 mai 1869, Gilles — cf. jurisprudence postérieure); —

Occupation temporaire. Que dans le cas d'illégalité grave ou de vice de forme, un arrêté d'occupation temporaire pouvait être directement déféré au Conseil

d'État pour excès de pouvoir *flagrant* (9 mai 1867, Stackler; 20 février 1868, chemin de fer de Saint Ouen; – cf. 17 juillet 1874, Monnier), par dérogation au principe de la compétence des Conseils de préfecture (7 juillet 1863, Leranboure; 7 janvier 1864, Guizot de Villeneuve; et jurisprudence postérieure à 1876;) –

Que les tribunaux judiciaires étaient seuls compétents pour appliquer un contrat de droit commun intervenu entre l'entrepreneur ou le concessionnaire de travaux publics et une partie privée (5 janvier 1860 Conterrane; 10 mai 1860, Chemin de fer d'Orléans; 26 février 1870, Chemin de fer de Lyon) ou pour connaître de dommages causés par des travaux non régulièrement autorisés (22 janv. 1857, Gilbert; 17 mars 1859, Martel;) ou généralement de toute question se rapportant à une occupation non autorisée (15 mai 1856, Gallet; 5 mai 1869, Dufau; cf. 30 août 1842, Beguery; 18 juin 1848, Biscuit; – Cass. 25 avril 1866, 30 juillet 1867; – Tribunal des conflits, 12 mai 1877, Gagne); –

Que par occupation non autorisée il fallait entendre même une occupation originairement régulière mais dont l'entrepreneur abusait pour livrer au commerce des matériaux réservés au travail public (23 mars 1870, Baussan; cf. 11 août 1849, Quesnel); –

Que depuis le Décret du 2 février 1868, une occupation avait le caractère non autorisé lorsqu'elle avait été faite sans les formalités préalables imposées par ce Décret (17 février 1869, De Mellanville; avant le Décret, jurisprudence contraire dans des espèces analogues, notamment Tribunal des Conflits, 30 nov. 1850, Micé); –

Impôts directs. Que les conseils de préfecture étaient compétents pour apprécier la légalité même d'une taxe dont le contentieux leur ressortissait

(26 juillet 1854, Laurentie).—

Que dans le cas où une commune était autorisée à s'imposer extraordinairement pour rembourser en partie un emprunt, dont le surplus devait être couvert par ses ressources ordinaires, le contribuable n'était pas recevable à critiquer la proportion adoptée par l'autorité municipale (16 déc. 1868, Mourchon);

Que le Conseil de préfecture ne pouvait étendre à une taxe les effets d'une réclamation en visant une autre (29 nov. 1854 (Bourrières) mais qu'il pouvait prononcer d'office le remboursement des sommes indûment payées (12 novembre 1868, Russé).—

Que la mutation de cote n'était pas possible en matière de prestations en nature (29 juillet 1859 Baudesson);—

Que des réclamations contre des erreurs de contenance en matière de plan cadastral pouvaient être assimilées à des réclamations contre le classement (18 juin 1856, Chabrol; 3 avril 1861, Gonnet; 14 janvier 1863, Angebault; 11 juillet 1864, Hudelet);—

Que les communes pouvaient défendre le tarif des évaluations cadastrales contre les réclamations exceptionnelles d'un propriétaire possédant la totalité ou presque totalité d'une nature de culture (24 juillet 1862, Commune de Beauhay);—

Que le classement cadastral pouvait exceptionnellement être attaqué à toute époque, dans les cas d'événements graves et fortuits qui en modifiaient profondément la base (11 déc. 1853, Vial; 20 nov. 1856, Commune de St Hély; 12 août 1859, Grassin; cf. 2 août 1878, Huiard);—

Qu'en ce qui concerne les propriétés bâties, le classement pouvait même être attaqué dans l'année pour destruction accidentelle (27 mai 1857, Delannoy; 9 mars 1859, Médart,) mais qu'une destruction volontaire ne pouvait donner lieu qu'à remise

en modération dans le même cas (10 nov. 1853, ville de Bar-le-Duc; 6 mars 1861, Moreau; cf. 9 nov. 1877, Labouret);—
Que le tribunal judiciaire saisi des poursuites en matière de contributions directes ne pouvait, sans outrepasser sa compétence, accorder au contribuable un sursis à juger ou un délai de paiement jusqu'à ce que le conseil de préfecture eût statué sur sa demande en cessation de poursuites (9 déc. 1858, syndicat de la Chalaronne; 21 déc. 1858, Pébernard);—
Que les conseils de préfecture étaient compétents pour apprécier la négligence du propriétaire personnellement poursuivi comme responsable de l'impôt dû par son locataire (31 juillet 56, Ardisson; 19 février 1863, de Calvière; cf. 2 mars ~~1849, Bourgeois~~; 8 nov. 1878, Pierlot);—
Que les tribunaux judiciaires par contre étaient compétents dans le cas où un tiers était poursuivi comme détenteur des sommes et valeurs affectées au privilège du Trésor (11 janv. 1865, Gallut; 4 juin 1870, Christophle);—
Que le préfet, et non le conseil de préfecture, pouvait connaître d'une demande d'un tiers en revendication de meubles saisis pour le paiement de contributions dans le cas de l'art. 4 de la loi du 12 nov. 1808 (17 févr. 1853, Brosse; 28 févr. 1856, Peyte);—
Que le percepteur ne pouvait recourir par la voie contentieuse contre les imputations faites par le préfet sur le fonds de non-valeur (9 mars 1853, Sando; 27 mars 1857, percepteur de Coudat);—
Que les cotes indûment imposées, non reconnues dans le délai prescrit par le percepteur, ne pouvaient ensuite être portées comme cotes irrécouvrables (17 mars 1853, Lebarivel; voyez la loi de finances de 54), qu'il ne pouvait non plus demander décharge au lieu et place de contribuables solvables qu'il était en situation

de poursuivre (27 avril 1854, Fontaine ; 20 nov. 1856, Brecard ; 18 mars 1857, Caquet ; 18 janvier 1860, percepteur de Vergt) ; — que le percepteur n'était pas recevable à se pourvoir devant le Conseil d'État contre les arrêtés des conseils de préfecture refusant de le décharger d'une cote indûment imposée (17 mars 1853, Riquet ; 27 avril 1857, percepteur d'Allanche ; 26 mai 1863, Livas ; cf. 7 août 1872, Bacre) ; —

Que l'expertise pouvait n'être pas obligatoire devant le conseil de préfecture en cas d'inutilité manifeste (20 juillet 1853, Renouard ; 22 avril 1857, Manrouard ; 28 mars 1860, Bastien) ; —

Contentieux de la répression. Que les arrêtés préfectoraux relatifs à la police de la navigation et qui n'ont pas pour but l'exécution d'anciens réglements ne donnaient lieu en principe qu'à des contraventions de simple police relevant de la compétence judiciaire (14 janv. 1863, Samson ; 17 août 1864, Prevost ; cf. 20 juillet 1883, Benex) ; —

Grande voirie. Que l'amende pour contravention de grande voirie pouvait être prononcée contre une commune ou une association syndicale (13 sept. 1864, mines de Bouxviller ; 23 nov. 1865, commune de Hennebont), contre le propriétaire de bestiaux menés en pâturage sur le bord d'une route (19 avril 1854, Closménil), mais non contre un propriétaire pour travaux faits à son insu par son locataire (4 août 1862, Levet ; cf. 14 nov. 1879, Piedoye ; contrà, 4 mai 1826, Tardif ; 23 février 1841, de Lyonnes ; 23 déc. 1845, Bourriat) ; —

Que de même l'acquéreur d'un immeuble sur lequel un précédent propriétaire a fait des travaux illicites ne pouvait être tenu de l'amende mais seulement de la démolition (26 juillet 1851, Massé ; 16 février 1861, Delarivière ; — cf. 28 juillet 1849 Gerin) ; —

Qu'un individu poursuivi pour contravention commise sur un ouvrage public dépendant du domaine artificiel ne pouvait être admis à

soutenir que cet ouvrage avait été construit sur un terrain lui appartenant et qu'ainsi la contravention disparaissait ; que le droit du propriétaire indirectement exproprié ne pouvait se résoudre qu'en un droit à indemnité et n'avait pas pour effet de l'autoriser à commettre des contraventions impunément (29 mai 1867, Lebourg ; - 21 août 1868, Taxil), mais qu'il n'en était ainsi que si le terrain avait été déjà transformé pour l'exécution de l'ouvrage public, et incorporé à cet ouvrage (5 février 1867, Delord) ; -

Que les concessions antérieures à l'ordonnance de Moulins de 1566 avaient pu constituer sur le domaine public des droits privatifs, opposables à une poursuite pour contravention (15 février 1866, Freneau ; cf. 20 janvier 1882, Bellanger), et qu'il en était ~~de même~~ des ventes nationales, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat de la Restauration (25 avril 1869, Lambert, 1e espèce ; cf. 14 nov. 1884, Guiblin), mais sous réserve de la question préjudicielle d'interprétation de ces ventes ; -

Que les procès-verbaux de contravention de grande voirie n'encouraient pas une nullité de plein droit pour défaut d'enregistrement dans les délais, sauf la nullité édictée par les lois spéciales (19 avril 1854, Bouvier ; - 27 août 1867, Express de la Seine ; cf. 1 février 1851, Bertron) ; -

Que l'aveu du contrevenant ou même d'un tiers pouvait suppléer à l'absence ou à la nullité d'un procès-verbal (7 décembre 1859, Blanc et Parat ; 20 sept. 1859, Viriot ; 3 août 1866, Mortier) ; -

Que le Conseil d'Etat exerçant la justice retenue et même le droit de grâce du chef de l'Etat, pouvait abaisser l'amende de grande voirie au-dessous de 16 f. (9 janvier 1861, Anglade ; jurisprudence très contestable, et sans intérêt aujourd'hui) ; -

Qu'une construction faite sans autorisation mais qui n'empiète

pas sur la voie publique pouvait donner lieu à amende, non à démolition, puisqu'il n'y avait pas de restitution possible au Domaine (17 fév. 1859, Catillon; cf. 8 déc. 1876, Forner; Cass. 30 avril 1846, et passim; contrà Cass. 27 déc. 1832; 15 fév. 1845); – Que la servitude de reculement n'atteignait pas les travaux exécutés sans autorisation en arrière du mur de face d'une maison et qui n'avaient pas le caractère de travaux confortatifs de ce mur (12 mai 1869, Clément; Contrà Cass. 17 juillet 1863); – Que le préfet ne pouvait, dans l'intérêt de la voirie départementale, se pourvoir contre une décision d'un Conseil de préfecture (13 juin 1867, Ducros). – On remarquera l'extension donnée à la jurisprudence des Conseils de préfecture par la création des grandes compagnies et le développement des chemins de fer (voyez aussi la loi du 11 juin 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local).

V. De 1870 à 1888.

Les Décrets du Gouvernement de la défense nationale des 15 et 19 sept. 1870 suspendirent le Conseil d'État impérial et le remplacèrent par une commission provisoire qui siégea jusqu'au 27 juillet 1872. Les circonstances tout exceptionnelles dans lesquelles cette institution fut créée et dut fonctionner, la modestie forcée de son rôle contentieux, d'ailleurs analogue en principe à celui du précédent Conseil d'État, rendraient inutile une étude particulière de cette courte période de la jurisprudence. Disons seulement qu'elle jugea 934 affaires, soit une ~~moyenne annuelle~~ de 467. Nous citerons, en les rattachant à la jurisprudence actuelle, les décisions intéressantes qu'elle a pu rendre, notamment pour l'application des lois de 1871 sur l'administration municipale et départementale et dans les questions spéciales nées des événements de la guerre franco-allemande.

L'existence même et le principe de la juridiction administrative furent encore une fois remis en question par des projets émanés de l'initiative individuelle et discutés dans le sein de la commission de décentralisation de l'Assemblée nationale. (Voy. projet de M. Raudot; - projet de la commission, et rapport de M. Lefèvre-Pontalis, séance du 14 juin 1872). Mais ces discussions et ces projets n'arrivèrent pas utilement jusqu'à l'assemblée, qui maintint l'ensemble de notre système de justice administrative par le vote de la loi organique du Conseil d'État, le 24 mai 1872. Cette loi, modifiée ou complétée par celles du 25 février 1875 et du 13 juillet 1879 et par les décrets réglementaires du 21 août 1872 et du 2 août 1879 (sans parler de quelques autres textes moins

importants), est la base de nos institutions actuelles. Elle faisait preuve d'un large éclectisme en empruntant aux trois grandes législations antérieures de 1845, 1849 et 1852, les dispositions jugées les meilleures. Le pouvoir propre, en matière contentieuse, du Conseil d'État de 1849, supprimé en 1852, reparut sans discussion, et il est permis de penser qu'il est désormais à l'abri de toute atteinte. Par une conséquence nécessaire reparut aussi l'institution du Tribunal des conflits, organe distinct du Gouvernement pour la régularisation suprême des compétences : sa composition seule fut modifiée ; aux membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, on ajouta un troisième élément sorti de la désignation faite par les deux premiers ; la présidence du ministre de la justice fut conservée malgré de très vives critiques. Enfin chaque ministre reçut le droit, non exercé jusqu'à ce jour, de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires qui n'appartiendraient pas à la compétence du Conseil d'État ; droit attribué, en 1849 au seul ministre de la justice. La législation de 1852 fournit les règles pratiques sur le partage des affaires contentieuses entre la section spéciale et l'assemblée du Conseil et l'organisation particulière de l'assemblée pour le jugement de ces sortes d'affaires. Enfin les garanties importantes de la loi de 1845, publicité, débat oral, ministère public, qui n'avaient jamais été mises en question, ne pouvaient manquer de trouver place dans la loi de 1872. Une seule de ses dispositions principales, due à des considérations d'ordre politique, la nomination des membres par l'Assemblée nationale, qui ne découlait pas nécessairement comme en 1849 du rôle législatif du Conseil, disparut dès 1875 : la nomination des conseillers fit retour alors au gouvernement ; enfin la loi de 1879 revint sur la question du

personnel et sur celle de l'organisation intérieure.

Nous aurons à signaler, au cours de notre étude de la jurisprudence, les lois particulières qui ont eu pour résultat, depuis 1870, une extension ou une modification du contentieux administratif. Nous insisterons spécialement sur cette étude de la jurisprudence actuelle; nous y chercherons le terme, définitif ou provisoire, du développement historique précédemment exposé, revenant au besoin sur des questions déjà entrevues, ou sur des points de la jurisprudence antérieure qui fourniraient une utile comparaison.

Procédure.

En matière de procédure, la jurisprudence du Conseil d'Etat (ou du Tribunal des conflits) décide ~~que sauf~~ un texte spécial, le principe de la représentation par avocat reste la règle (12 mars 1880, Daney; — 1 déc. 1882, Pinçon; 16 novembre 1883, Picard); (La jurisprudence a cependant semblé n'admettre pas cette fin de non-recevoir (30 juin 1882, élections de St-Hilaire; — 23 nov. 1883, Taupin) dans les recours en révision; —
Que dans les affaires sans avocat il n'y a pas lieu de communiquer aux parties les questions posées dans le rapport (7 août 1883, Bertol);
Que les parties peuvent être exceptionnellement admises à présenter des observations orales (Tr. des Conflits, 17 avril 1886, O'Carrol); —
Que la procédure est essentiellement et rigoureusement écrite (30 juin 1876, Chartier; surtout 15 juin 1883, Société du matériel agricole; cf. 20 fév. 1862, avoués d'Annecy);
Que la notification, point de départ ordinaire du délai de recours, doit être faite par huissier quand elle émane d'une partie (2 février 1877, Lefèvre-Deumier; 16 février 1878, Hütz); mais la jurisprudence antérieure avait admis la forme administrative quand la notification émane d'une administration publique (13 août

1863, de Gromard); –
Que l'ordonnance de soit-communiqué doit être mise à exécution dans le délai de deux mois (13 Mars 1885, Elleaume); –
Qu'il peut être ordonné, par la section du contentieux ou le Conseil, des visites de lieux, enquêtes, interrogatoires sur faits et articles, pourvu que les formes substantielles de ces mesures contradictoires, prévues par le code de procédure civile, soient assurées et sans que le tribunal administratif soit autrement lié par les dispositions secondaires de ce code (nombreuses décisions avant et après 1870; voyez notamment 30 juillet 1875, ville de la Châtre; 21 janvier 1881, élections de Rabastens); –
Qu'il peut être également ordonné des vérifications administratives (27 juin 1884, de la Tombelle; cf. 30 juillet 1863, commune de Champline; – 19 décembre 1868, Dangé); –
Qu'en ce qui concerne l'exécution de ses arrêts, le Conseil d'État est fondé à annuler des décisions ministérielles qui sous prétexte d'exécution les auraient faussement interprétés (5 janv. 1883, Bloch); –
Qu'il ne saurait directement ordonner des mesures administratives d'exécution (16 janvier 1874, Frères des Écoles chrétiennes, de Levallois-Perret; – 13 mai 1881, Brissy; – cf. avis du conseil d'État du 18 juillet 1807, inséré au Bulletin des Lois).

Séparation des compétences. Actes judiciaires.

En ce qui concerne la matière de la séparation des compétences; la jurisprudence, soit du Conseil d'État, soit du Tribunal des Conflits est actuellement fixée en ce sens: –
Que le Conseil d'État ne peut en aucun cas connaître d'un recours dirigé contre une décision judiciaire (21 février 1879, Pollet); qu'ainsi il ne peut apprécier un acte d'un commissaire faisant fonctions de police judiciaire (Trib. des Conflits 15 déc. 1883, Alleaume); –

Questions préjudicielles.

Que l'application, soit d'une décision administrative par un

tribunal judiciaire, soit d'une décision judiciaire par un tribunal administratif, ne donne lieu à renvoi de question préjudicielle que s'il existe un doute sur le sens ou la portée de la décision (Tribunal des Conflits 24 nov. 1877, Grange; 20 mai 1882, Rodier; - et réciproquement, Conseil d'État 20 mars 1885, Compagnie générale des eaux; 22 janvier 1886, Bernadot); -
Que si un tribunal s'est déclaré incompétent sur une question préjudicielle à lui renvoyée par un tribunal d'un autre ordre, celui-ci n'est pas tenu de passer outre et de résoudre lui-même la question, qu'il y a lieu d'appliquer ici l'adage: factum judicis, factum partis, et de renvoyer la partie pour défaut de justification de son moyen (16 mars 1877, élection de Prades; 12 mai 1881, Chemin de fer de Lyon; cf. cass. crim. 11 sept. 1847; 4 déc. 1857); -
Qu'un tribunal saisi d'une question préjudicielle ne peut se refuser à statuer sauf pour incompétence (23 février 1883, Boué; - 15 février 1884, Jurie et Courtet; 8 janvier 1886, Ville de Paris; - contrà, 8 août 1884, Anaclet); -
Que les décisions de l'administration active ne comportent pas de questions préjudicielles (c'est du moins ainsi, malgré l'apparence contraire de certaines rédactions, qu'on interprète les arrêts rendus notamment sur les questions de propriété soulevées par des arrêtés de classement: quand l'existence de la question préjudicielle est reconnue, c'est par le Conseil d'État statuant en premier ressort, l'autorité administrative n'ayant pas eu à se prononcer elle-même; (voy. 9 juin 1882, Maixent; 6 juillet 1884, Laffont; cf. 27 févr. 1862, Masé; 12 janvier 1870, Evain); -
Que les décisions de l'autorité judiciaire ne lient pas le tribunal administratif, ni réciproquement: ceci résulte de décisions absolument opposées rendues par les deux pouvoirs dans une même affaire,

(ainsi Cass. crim. 21 août 1874, Pariset; Conseil d'Etat, 26 nov. 1875; cf. 5 déc. 1879, Laumonnier-Carrial; 8 août 1882, Pergod; Cass. crim. 17 nov. 1882, Dunoyer; cependant, 25 mars 1882, Darsy, la Cour de Cass. crim. a refusé à l'autorité judiciaire la faculté de punir une contravention à un arrêté postérieurement annulé pour excès de pouvoir, Conseil d'Etat 18 nov. 1881); –

Qu'une décision judiciaire, ayant pour objet le transfert de rentes sur l'Etat même données en nantissement par le débiteur au créancier, ne lie pas le ministre des finances (6 août 1878, Despinoy); que de même une décision judiciaire, intéressant le secret et la propriété des correspondances, ne lie pas le ministre des postes (17 mars 1874, Calfer; cf. avis du 13 mars 1874), à moins qu'~~il n'y ait~~ chose régulièrement jugée à l'égard de l'administration; –

Biens communaux. Que l'aptitude à la jouissance des biens communaux est une question de la compétence administrative, contrairement à la jurisprudence du premier Tribunal des Conflits suivie par le Conseil d'Etat jusqu'en 1870 (26 nov. 1875, Durdos et Ricard; 4 août 1882, Hardelin; 22 mai 1885, Cerf; 8 juin 1883, Veuve Laurent; – contrà, 29 nov. 1870, Bourgeois); –

Questions d'état. Que les déchéances résultant de condamnations judiciaires en matière de décorations de la Légion d'Honneur, où à l'inverse, les effets de la réhabilitation ou de l'amnistie sur ces déchéances peuvent être appréciés et appliqués par le Conseil d'Etat lorsqu'il n'y a aucun doute sur l'interprétation des condamnations elles-mêmes (13 mai 1881, Brissy; 20 février 1885, Delabourde); –

Qu'une question de liberté individuelle soulevée par une décision de la puissance publique régulièrement prise, comme une punition disciplinaire dans l'armée, ne peut relever que du Conseil d'Etat, juge des excès de pouvoir (Conflit 31 oct. 1885, Francomme), sauf

cependant le cas prévu par les art. 18 et 29 de la loi de 1838. sur les aliénés où la compétence judiciaire est exclusive (16 déc. 1881, dép. de la Sarthe; cf. 20 déc. 1855, Ville d'Issoudun); –

Que les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître des questions soulevées par le droit d'autorisation administrative en matière de chapelles domestiques (Confl. 5 nov. 1885, Bauffier; cf. Paris, 3 déc. 1836, Pillet) ou des congrégations religieuses (Confl. 9 nov. 1880, Marquigny et les nombreux arrêts rendus à l'occasion des décrets de 1880); –

Questions de propriété. Qu'en matière d'expropriation le Conseil d'État cesse d'être compétent si les actes administratifs, déclaration d'utilité publique ou arrêté de cessibilité, ont acquis en vertu d'une ~~décision judiciaire~~ un caractère définitif (26 déc. 1873, Ganet; 13 fév. 1874, André et Champerier; – 11 février 1876, chemin de fer de Lyon); –

Qu'une occupation temporaire de terrains, transformée en occupation définitive, prend par là même le caractère d'une expropriation déguisée relevant de l'autorité judiciaire (11 févr. 1876, Chemin de fer du Nord; 14 juillet 1876, Espitalier); –

Qu'il en est de même de l'interdiction permanente d'exploiter une mine ou une carrière située sous une voie ferrée quand elle a pour effet d'annexer en quelque sorte le sol de la mine ou de la carrière à celui de la voie ferrée (Conflit 5 mai 1877, Houillères de St Étienne; Conseil d'État 16 février 1878, chemin de fer de Lyon; 18 mars 1881 Min. des travaux publics; 3 juin 1881, chemin de fer du nord; cf. 11 mars 1861, chemin de fer de Lyon; Conflit 2 mai 1884, Costa et Clavel;) –

Que l'invasion par les eaux de terrains excavés par l'administration pour extraction de matériaux constitue un simple dommage permanent relevant des tribunaux administratifs (C. d'E. 4 juill. 72 Casan)

Délimitation : En matière de délimitation du domaine public naturel, il a été jugé : d'abord, par une conséquence nécessaire de la jurisprudence du Conseil d'État depuis 1860 et contrairement à celle du premier Tribunal des conflits et de la Cour de cassation, que la délimitation abusive ne pouvait entraîner une expropriation indirecte donnant seulement au propriétaire dépouillé le droit de réclamer une indemnité devant les tribunaux judiciaires, qu'elle constituait un acte illégal de l'administration, directement annulable par le Conseil d'État pour excès de pouvoir et hors de la compétence des tribunaux judiciaires : sur conflit, 7 mai 1871, Jabouin ; 13 mars 1872, Patron ; puis, la Cour de cassation ayant renoncé à sa théorie de l'expropriation indirecte mais ayant maintenu aux tribunaux judiciaires le droit d'accorder une indemnité pour dépossession (6 nov. 1872), que le partage et l'indépendance réciproque des compétences pouvait ainsi se régler, le Conseil d'État restant seul maître d'annuler l'acte administratif illégal, les tribunaux judiciaires conservant le droit d'accorder une indemnité (Trib. des conflits 11 janv. 1873, Paris-Labosse ; 1 mars 1873, Guillié) ; jurisprudence fort critiquable, puisqu'elle admet, d'une part, les tribunaux judiciaires à connaître des conséquences d'un acte administratif et viole ainsi le principe de la séparation des pouvoirs, et que, d'autre part, elle protège moins efficacement le droit des parties que ne le faisait la jurisprudence exclusive adoptée par le Conseil d'État de 1860 à 1873, la décision des tribunaux judiciaires qui accordent une indemnité ayant pour effet indirect, qu'ils le veuillent ou non, qu'ils le disent ou non, de consacrer l'expropriation déguisée commise par l'administration ; (voyez sur cette question « Revue critique de législation et jurisprudence, années 1867, 69, 70, articles de M.M. Aucoc, Christophle, Serrigny, Batbie ; – année 1872, articles de M.M. Reverchon et Laferrière ; Cours de droit

administratif de M. Ducrocq, 6e éd. t. II, p. 251; Annales des Ponts et chaussées, année 1874, article de M. Schlemmer; enfin la dernière opinion de M. Laferrière; Traité de jurisprudence adm. t. I, page 502); — Il a été jugé encore que les contrats de droit commun passés par des Départements ou communes ne perdent pas leur caractère et ne cessent pas de relever de la compétence judiciaire parce qu'ils ont été autorisés par l'administration (27 mars 1885 Hutel; jurisprudence constante); —

Que l'offre de concourir en immeubles à des travaux publics relève des tribunaux judiciaires ou administratifs selon qu'elle constitue une véritable cession amiable dans le but d'éviter une expropriation imminente ou, au contraire, un contrat spontanément passé dans le but de provoquer un travail public (Confl. 27 mai 1876, de Chargère; 30 juillet 1887, Guillaumin; contrà Cass. 18 janv. 1887, id; jurisprudence contestable); —

Propriétés spéciales. Que le refus du ministre du commerce de délivrer un brevet d'invention, lorsqu'il n'est pas demandé dans les formes de droit, ne peut relever que du Conseil d'État (12 août 1879, Giroud-Dargoult); — Que le droit du Gouvernement de statuer sur l'attribution et la répartition de l'indemnité payée, en vertu de la loi de finances de 1841, au titulaire d'un office ministériel supprimé est exclusif de toute compétence judiciaire (27 juin 1873, Craonouez; 11 juin 1886, Laserre); —

Contrats de l'État. Que les marchés ayant pour objet la création de chemins ou la construction de bâtiments d'exploitation dans des domaines agricoles ou forestiers ont le caractère de contrats de droit commun relevant des tribunaux judiciaires (2 mai 1873, min. des finances contre Barliac) — Qu'il en est de même des baux de pêche (11 déc. 1875, Maisonnable); Que les conventions ayant en vue le service dépar-

-temental des aliénés ou des enfants assistés rentrent dans la compétence judiciaire (13 juill. 1877, hospices de Gray; 7 Août 1883, Angers;) — Qu'en ce qui concerne les locations d'immeubles par l'État, ces contrats cessent exceptionnellement d'être soumis aux règles ordinaires de responsabilité civile en cas d'incendie, reconnues en principe applicables à l'administration (Trib. des Conflits, Lapeyre, 23 mai 1851), lorsqu'il s'agit d'un immeuble occupé par les troupes sur réquisition; que la responsabilité est alors limitée au cas où l'incendie est imputable aux troupes (Confl. 25 mars 1881, Cie la Providence; Conseil d'État 9 février 1883, Cie la Providence) et qu'elle relève de la compétence administrative; mais que la réquisition ne produit pas ces conséquences exceptionnelles lorsqu'elle a pour objet l'occupation d'~~un immeuble~~ en vue d'un service public, sans qu'il y ait logement de troupes; qu'elle doit alors être assimilée à une location forcée soumise à la compétence judiciaire (Tribunal des conflits 11 janvier 1873, Péju; 11 janvier 1873, Jouannon; Conseil d'État 30 avril 1875, Société des Deux Cirques; cf. la loi du 3 juillet 1877, art. 26); —

Que l'application d'une loi de conversion de rentes sur l'État ressortit exclusivement à la juridiction administ^ive^ (7 déc. 1884. Caisse Lafarge); — Que la concession, de biens de l'État à des administrations publiques est un acte administratif échappant absolument à la compétence judiciaire (Confl. 12 déc. 1874, Ville de Paris; jurisprudence constante; voy. Cons. d'État 9 février 1870, Gaultier de Chaulry; 31 mai 1878, de Méritens; 21 juin 1878 Jumal de Noirterre); —

Affectation. Que l'affectation est de même, et à plus forte raison, puisqu'elle est essentiellement révocable, un acte administratif échappant à la compétence judiciaire (12 mars 1875, asile d'aliénés de Bailleul; — 12 juillet 1878, Département de l'Allier; Confl. 22 déc. 1880, de Dreux-Brézé; — 14 avril 1883, Freppel), que la solution n'est pas différente

quand il s'agit de l'affectation d'un immeuble communal, soit que cette affectation émane de l'Etat (C.d'Et. 21 nov. 1884, fabrique de St-Nicolas-des-Champs), soit qu'elle émane de la commune elle-même (Conflit 13 janv. 1883, Muller et Derien; — cf. Conseil d'Etat 29 juin 1883, archevêque de Sens, et les conclusions du commissaire du gouvernement qui donnent à cet arrêt toute sa force; contrà, Cass. 31 août 1881, ville de Foix; — 24 juillet 1882, ville de Chambéry, refusant d'admettre la précarité des affectations faites par une commune à un établissement indépendant et y voyant des contrats de droit civil soumis à la compétence judiciaire); —

Engagement décennal. Que les contestations relatives à l'engagement ~~décennal~~ dans l'instruction publique en vue d'obtenir la dispense du service militaire rentrent dans le contentieux administratif du recrutement et des dispenses, qui relève des conseils de révision, sauf appel au Conseil d'Etat (Conseil d'Etat 6 juillet 1883, Filhol); —

Que les engagements passés entre un particulier et un département ou une commune pour des travaux auxiliaires qui ne constituent pas, à proprement parler, des emplois, relèvent de la compétence judiciaire (17 mai 1873, Michallard, Trib. des Conflits);

Collations d'emplois. mais que les collations d'emplois proprement dits par les administrations départementales ou communales sont des actes de puissance publique aussi bien que la collation des fonctions et ressortissent par là même à la juridiction administrative (Trib. des Conflits, 27 déc. 1879, Guidet; cf. Civ. 7 juillet 1879. Contrà, conclusions du commissaire du Gouvernement dans l'affaire Lebrebis: l'arrêt lui-même a évité de statuer sur la question); que les tribunaux judiciaires ne seraient pas davantage compétents pour accorder des dommages-intérêts à raison d'une révocation

d'emploi (Conflit affaire Guidet ; - cf. Cass. civ. 7 juillet 1880, ville de Marseille ; 7 juillet 1880, ville d'Alais) ; que les conventions privées se rattachant à une collation de fonctions ou d'emploi ne prennent pas de plein droit le caractère d'actes administratifs, qu'il y a lieu de distinguer les deux natures de contrats, que jamais, la convention privée ne peut être invoquée devant les tribunaux judiciaires à l'effet d'entraver l'autorité publique dans l'exercice de son pouvoir supérieur (Trib. des conflits 28 déc. 1878 Demorgny ; - 11 janv. 1879, Legoff ; 11 janv. 1879, Tarrit ; - 27 déc. 1879, Soeurs de l'instruction chrétienne ; - 13 janv. 1883, Muller et Derieu), mais que les tribunaux judiciaires peuvent être compétents pour appliquer cette convention avec toutes ~~ses~~ conséquences litigieuses tant qu'il n'est pas mis d'obstacle à l'exécution des décisions administratives ayant pour objet la marche des services publics (Conseil d'État 19 déc. 1873, Chevaux ; - Confl. 11 janv. 1879 Legoff ; cf. Req. 1 déc. 1873, ville de Toulouse ; voyez la même distinction dans les considérants de la décision plus haut citée du 28 déc. 1878. Tribunal des conflits). - (Quant à l'engagement militaire, la jurisprudence administrative n'a pas eu encore à se prononcer ; il est plus que probable qu'elle n'adopterait pas la solution de la Cour de Cassation (Civ. 10 déc. 1878 ; contrà Dijon, 8 févr. 1878, même affaire) qui veut y voir un contrat de droit commun, passé par l'État à titre de personne civile, et relevant de la compétence judiciaire) ; -

Matières criminelles.

Que l'action civile, jointe à une action criminelle, n'échappe pas à l'application du principe de la séparation des pouvoirs, et peut donner lieu à conflit (22 déc. 1880, Roucanières ; Thiébaut ; Kervennic, Trib. des Conflits. Cf. id. 27 avr. 1851, Ronzier) ; même s'il y a plainte avec constitution de partie civile (mêmes

Décisions); –

Que la poursuite pour diffamation, devant les tribunaux correctionnels, d'un Conseil municipal peut s'exercer concurremment avec le recours administratif tendant à faire annuler la délibération diffamatoire de ce conseil (jurisprudence nouvelle, 7 mai 1871, Caxil, sur conflit; Trib. des conflits 28 déc. 1878, Moulis; 22 mars 1884, Bérault); –

Que les principes, en dehors même de l'art. 471 § 1 du code pénal de 1832, donnent à l'autorité judiciaire le droit d'apprécier l'acte administratif dont elle est chargée d'assurer la sanction pénale (ceci résulte implicitement du silence de la jurisprudence des conflits, combiné avec de nombreuses décisions judiciaires; signalons, parmi les plus récentes, crim. 7 déc. 1883; ~~cf.~~ avant 1832, Cass. 3 août 1810, etc.). –

Décret de 1870. Que la suppression, par le décret du 19 sept. 1870, de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, a bien fait disparaître la fin de non-recevoir absolue que les trib. judic. saisis d'une poursuite contre un fonctionnaire, devaient tirer, avant 1870, du défaut de l'autorisation préalable prescrite par cet article; mais que le décret de 1870 n'a eu ni pour but, ni pour effet, de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en attribuant compétence aux tribunaux judiciaires, sur des actes administratifs par leur nature et qui se rattacheraient à l'exercice de la fonction (Trib. des conflits, 26 juillet 1873, Pelletier; – Cf. Rennes, 31 déc. 1878; Aix, 10 déc. 1878; Bourges, 10 fév. 1879, etc. et conclusions de M. l'Avocat général Blanche devant la Cour de Cassation, 3 août 1874; contrà, Conseil d'État sur conflit. 7 mai 1871, de Cumont et Stoffel; Cass. Req. 3 juin 1872, affaire du général de Meyères; 25 janv. 1873; Crim. 20 juin 1873; – sur cette jurisprudence si importante, voyez: MM. Aucoc, Ducrocq, Laferrière, loc. cit. La Cour de Cassation depuis 1873 a évité de

se prononcer); qu'il y a donc lieu de distinguer l'acte administratif inséparable de la fonction, du fait personnel imputable à l'individu fonctionnaire, le second seul, avant comme après le Décret de 1870, rentrant dans la compétence judiciaire : cette distinction délicate a été faite notamment en matière de diffamation (Confl. 13 Déc. 1879, Anduze; 11 Déc. 1880, de Rubelles; 2 avr. 1881, Catta; - 21 nov. 1874, Journal La Réforme; 29 Déc. 1877, Viette (affaire dite du Bulletin des communes, contrà, conclusions du commissaire du Gouvernement); 12 janv. 1878, Bourquet; 22 avril 1882, Soleillet); - de négligence ou d'imprudence ayant entraîné des dommages (Confl. 7 juin 1873, Godart; - 4 juillet 1874, Bertrand; - 10 juillet 1874, Rimbaud; 31 juillet 1875, Mancel; - 23 novembre 1878, de Parcevaux; 29 nov. 1879, de Boislinard; 19 nov. 1881, Bouhier;) - d'abus de pouvoir (Confl. 13 Déc. 1879, Requillé; 15 déc. 1883, Dézétrée; 5 mai 1877, Laumonnier; - 24 nov. 1877, Gounouillou); -

Que l'illégalité d'un acte administratif n'a pas pour effet nécessaire de faire dégénérer l'erreur ou la faute commise en une faute personnelle relevant des tribunaux judiciaires (25 déc. 1877, de Roussel et About, Confl.); que même si l'illégalité a été reconnue et l'acte annulé par le Conseil d'Etat, juge des excès de pouvoirs, cette décision n'a pas pour effet de dépouiller l'acte de son caractère administratif et de faire naître la compétence des tribunaux judiciaires sur les dommages-intérêts réclamés par la partie lésée (Confl. 5 mai 1877, Laumonnier-Carriol); que le conflit peut être élevé dans le procès fait à un ministre pour un acte ayant un caractère administratif comme dans le procès fait à tout autre fonctionnaire (même affaire); - quant aux poursuites soit à fins pénales, soit à fins civiles, dirigées contre les ministres par la chambre des députés exerçant l'action publique,

par des particuliers, ou au nom de l'État, elles donnent lieu, en doctrine, aux plus graves controverses; la législation est fort incomplète et obscure; quant à la jurisprudence, elle n'a jamais eu à se prononcer; on peut seulement rappeler deux décisions de la section de législation du Conseil d'État (28 janv. 1863; 26 déc. 1868), d'où il résulterait que l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII ne leur a jamais été applicable); –

Responsabilité de l'État. Que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour apprécier la responsabilité de l'État à raison du fait de ses fonctionnaires (Trib. des conflits 1 févr. 1873, Blanco; – 29 mai 1875, Ramel; 31 juillet 1875, Renaux; – 20 mai 1882, de Divonne; – 20 déc. 1884, Maillé; cf. 20 mai 1850, Manoury; Conseil d'État 21 janvier 1871, Thomé et Genot, et la jurisprudence constante du Conseil; ~~cass. civ.~~ deux arrêts du 4 nov. 1876; 19 nov. 1883; – Contrà, cass. arrêts cités plus haut de 1845 et 1854); que cependant l'État peut encourir, exceptionnellement et limitativement, une responsabilité de droit commun à titre de propriétaire en vertu de l'art. 1386 C.C. (30 mai 1884, Linas) ou pour toute autre cause en vertu de lois spéciales (voyez la rédaction de la décision Divonne de 1882); – que la règle est la même pour les départements ou communes (Confl. 27 déc. 1879, Guidet: voyez les art. 106 et suivants de la loi municipale de 1884, qui reconnaissent implicitement, dans le cas de dommages causés aux personnes ou aux propriétés par des attroupements séditieux , la compétence très-large des tribunaux judiciaires); –

Taxes indirectes. Que tout recouvrement d'intérêt général ou local effectué par voie de tarifs rentre dans le contentieux des contributions indirectes et dans la compétence exclusive des tribunaux judiciaires (Confl. 1 mai 1875, Colin; Conseil d'État 3 mars 1876, Pillas; – 4 janvier 1878, Sougues; – 17 févier 1882, Lemaître; 13 juillet 1886, Commune de Courbevoie); qu'il en est ainsi même de droits d'enregistrement perçus ~~sur des~~

sur des procédures faites devant le Conseil d'État (5 déc. 1879, Juan) ou sur des documents dont le caractère administratif est mis en question (16 janv. 1874, Évêque de Rodez), que la compétence exclusive des tribunaux judiciaires en cette matière de taxes indirectes s'étend jusqu'à l'appréciation de la légalité des actes administratifs établissant la taxe, contrairement aux règles ordinaires de la séparation des pouvoirs (26 juin 1874, Lacampagne; 5 avril 1878, Valentin; 15 février 1884, Jurie et Courtet; cf. cass. 26 août 1874) – mais qu'elle fait place à la compétence administrative quand il s'agit de difficultés avec le fermier, régisseur intéressé, ou concessionnaire, sur le sens des clauses de leur marché (Confl. 4 août 1877, Commune de Langeac; 15 mars 1879, Renaud); –

Qu'en ce qui concerne l'usage, par l'administration, des services de transports, correspondances etc. la compétence est judiciaire ou administrative selon qu'il s'agit de marchés passés dans les conditions du droit commun, ou de marchés de l'État contenant des stipulations toutes spéciales d'exemption ou de réduction de taxes (13 juillet 1883, chemin de fer de Lyon); –

Petite voirie.

Que les dégradations commises sur les chemins vicinaux rentrent, à la différence des usurpations, dans le contentieux judiciaire de la petite voirie (Confl. 17 mai 1873, Desanti; 13 mars 1875, Gérentat); –

Actes de gouvernement.

Que le Conseil d'État a le droit de vérifier la nature de décrets rendus pendant des périodes dictatoriales (4 avril 1879, Goupy;) –

Que les tribunaux ont de même le droit de vérifier la force obligatoire de règlements d'administration publique faits en vertu d'une délégation législative (13 mai 1872, Brac de la Perrière; 6 janv. 1888, Salle, ce dernier particulièrement remarquable; – Conflit

11 janv. 1873, Coignet); –

Que les tribunaux judiciaires ne peuvent condamner des préfets aux dépens (Confl. 18 Mars 1882, Daniel; – 15 Déc. 1883, Dézétées;) –

Que les actes législatifs ne peuvent donner lieu à une action en indemnité contre l'État (4 avril 1879, Goupy; – Cf. 28 mai 1838, Mathon; 6 août 1852, Ferrier); –

Que si la loi a elle-même prévu des indemnités, cette disposition toute spéciale ne peut être étendue d'un cas à un autre par le juge (5 février 1875, Moroge); –

Actes parlementaires. Que le conseil d'État a qualité pour interpréter des décisions parlementaires ayant le caractère d'actes administratifs (7 août 1883, Commune de Meudon); –

Que le Conseil d'État ne peut annuler pour excès de pouvoir les décisions d'une commission d'enquête parlementaire (15 nov. 1872, Carrey de Bellemare; 3 janvier 1873, Loizillon; – 2 mai 1873, Cord, etc.). –

Que ces décisions ne peuvent pas davantage être remises en question par voie indirecte (2 juillet 1880, Valentin); –

Que les mesures disciplinaires et de police prises par l'autorité parlementaire échappent à tout recours contentieux (17 nov. 1882, Merley; cf. trib. civ. Seine, 24 fév. 1880; C. d'appel Paris, 14 fév. 1881); –

Que les ordres du jour approuvant ou provoquant des actes administratifs n'ont pas pour effet de transformer la nature de ces actes et d'en faire des actes de gouvernement, échappant à tout recours contentieux (Trib. des confl. 5 nov. 1880, Marquigny; – Conseil d'État 20 mai 1887, princes d'Orléans et Murat); –

État de siège. Que le Conseil d'État a le droit de vérifier si les limites posées par la loi de 1849 sur l'état de siège ont été observées par l'autorité …

agissant en vertu de cette loi (Confl. 26 juillet 1873, Pelletier; - 5 juin 1874. Chéron; - 24 déc. 1875, Mémorial des Vosges); -

Que les mesures relatives aux membres des dynasties déchues ne constituent pas, en principe, des actes de gouvernement échappant à tout recours contentieux (19 février 1875, prince Napoléon; 20 mai 1887, princes d'Orléans et princes Murat); -

Que la prérogative gouvernementale ne peut avoir pour effet de couvrir les mesures contraires aux lois et portant atteinte à des droits privés, qui seraient prises en vertu de ce qu'on appelle la raison d'Etat (ceci résulte implicitement d'un arrêt du Conseil d'Etat du 2 avril 1886, Fontenaud; cf. Crim. Cass. 1 janvier 1885; contrà, trib. civ. de la Seine, 14 oct. 1886, mais dans cette affaire intervenait le droit ~~suprême~~ du Gouvernement en matière de relations internationales); -

Actes diplomatiques. Que les actes d'exécution d'une convention diplomatique participent du caractère gouvernemental de cette convention et par là même échappent à tout recours contentieux (Confl. 21 déc. 1872, Goulet; - 15 nov. 1879, Sicart; - Conseil d'Etat, 14 mars 1873, Goulet; - 23 juillet 1875, Villebrun); -

Que l'inaction du Gouvernement en matière diplomatique est par les mêmes raisons à l'abri de tout recours (12 janv. 1877, Dupuy); -

Que la répartition des indemnités pour faits de guerre échappe à tout débat contentieux de même que le principe de ces indemnités est en dehors d'une appréciation judiciaire (12 juin 1874 Meunié); -

Que les ministres eux-mêmes sont sans qualité pour les mettre à la charge du Trésor en dehors d'une décision législative (18 mai 1877, Banque de France); -

Faits de guerre. Qu'il faut entendre par fait de guerre non seulement le fait de combat proprement dit, mais toute mesure d'attaque ou de défense motivée par les nécessités immédiates de la lutte (9 mai

1873, Pesty-Rémond; et nombreux arrêts rendus à la suite de la guerre de 1870-1871: voyez notamment 8 juin 1873, Faglin; 1 mai 1874, Defume; - et, par a contrario 1873, de Pomareu; Conseil d'Etat 1873, Dumont; cf. 26 mars 1823, Glairet, dont la jurisprudence paraît contestable dans l'espèce); -

Que le caractère de fait de guerre peut être notamment reconnu à des opérations faites aux abords d'une place menacée d'un siège imminent (23 mai 1873, de Lamotte; - 6 juin 1873, Fontaine; - 1 mai 1874, Ehinet); -

Qu'il faut distinguer, en cette matière, l'état de siège effectif et militaire prévu par la loi du 10 juillet 1791, de l'état de siège politique prévu par la loi du 9 août 1849, le second ~~n'imprimant~~ pas en principe le caractère de faits de guerre aux mesures prises sous son empire (13 mai 1872, sur conflit, Brac de Perrière; 3 juillet 1874, Maurice; 15 mars 1873, Fiereck; etc. Cf. Tribunal des Conflits 11 janvier 1873, Coignet); -

Que l'autorité judiciaire est compétente pour le règlement d'indemnités résultant de destructions ou occupations d'immeubles, opérées par mesure de défense même loin d'une place de guerre: application très large de la loi du 17 juillet 1819 (Confl. 1 février 1873, de Pommereux); -

Affaires ecclésiastiques. Que le Conseil d'Etat, juge de l'élection aux conseils presbytéraux de l'Eglise réformée, a qualité pour apprécier les conditions, même religieuses, de l'électorat (du moins ceci résulte de l'arrêt du 23 juillet 1880, Gâches; la doctrine en est fort contestable, de même que celle d'un arrêt du 1 février 1878, Bruniquel, qui empiète non plus sur les droits de l'autorité ecclésiastique, mais sur ceux du juge des abus: cf. ci-dessous); -

Que le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable contre

un acte entaché d'abus civil et susceptible d'être attaqué de ce chef devant le juge des abus (22 Déc. 1876, Badaroux; 29 mai 1879, Evêque de Fréjus) mais que cette fin de non recevoir n'est pas opposable à un recours contre un acte administratif intéressant le temporel du culte sans porter atteinte, dans le sens de l'art. 7 des lois organiques, à son exercice public ni à la liberté de ses ministres (1 févier. 1878, Bruniquel; 8 août 1882 Pergod; 9 févier 1883, évêque de Versailles; 11 mai 1883, Conseil de fabrique du Pescher);-

Que les tribunaux judiciaires, saisis d'une action à fin pénale contre un ministre du culte pour faits commis dans l'exercice de sa fonction, peuvent en connaître sans que ~~la poursuite~~ ait été autorisée préalablement par le Conseil d'Etat (ceci ne résulte pas de la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux devant qui la question ne s'est pas posée depuis longtemps ni de celle du Tribunal des Conflits devant qui elle ne peut se poser, mais de décisions nombreuses du Conseil d'Etat statuant comme juge des abus: cette question se rattachant directement à la séparation des compétences administrative et judiciaire, nous croyons devoir en toucher un mot ici; voyez 3 décrets sur abus du 17 août 1880, Pineau, Humeau, Ozerdias; 9 juillet 1881, Monnier, etc, etc. Cf. Cass. crim. 10 août 1861; 25 mars 1880, etc. Contra, jurisprudence de la Cour antérieure à 1861 et du Conseil d'Etat antérieure à 1880);-

Que cette solution s'impose non seulement dans le cas où la poursuite est exercée par le ministère public, mais même dans le cas où elle émane de parties privées (Décret sur abus, 17 mars 1881, Bertholez; 17 janvier 1883, Gourmelon; 3 août 1884, Bac; contra, jurisprudence constante de la Cour de cassation, même depuis 1881:

voyez: 19 avril 1883. – Sur cette divergence des deux doctrines, voyez note de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 17 janvier 1883 et M.M. Laferrière, Ducrocq; en pratique la difficulté est tournée par le moyen de questions préjudicielles que l'autorité judiciaire renvoie au juge des abus, le mettant ainsi dans la nécessité de donner une sorte d'autorisation implicite; cf. ci-dessous); – Que le Conseil d'Etat juge des abus est compétent pour statuer sur des questions préjudicielles à lui renvoyées par l'autorité judiciaire (Décret sur abus 7 juillet 1886, Gros; 19 juillet 1886, Ourblard; etc. – Contrà, 17 mars 1861, Berthelez; 3 août 1881, Bac);

Le nouveau Tribunal des Conflits a joué un rôle considérable, on le voit, dans le développement récent de la ~~jurisprudence~~ en cette délicate matière de la séparation des compétences. L'interprétation du Décret du 19 sept. 1870; surtout l'application des Décrets de 1880 sur les congrégations religieuses non autorisées et les mesures relatives à la laïcisation des écoles publiques, ont donné lieu à des décisions qui ont excité, plus qu'il n'arrive d'ordinaire, l'intérêt passionné de l'opinion. Il serait téméraire et prématuré de vouloir apprécier d'une façon approfondie l'esprit général de cette jurisprudence. Rappelons seulement que si le Tribunal des Conflits n'est pas un tribunal judiciaire, il n'est pas davantage un tribunal administratif; qu'il ne doit jamais connaître, ni dans un sens ni dans l'autre, du fond même des affaires que la procédure du conflit évoque devant lui; qu'il ne saurait, sans faillir à la confiance que la législation libérale de 1849 et de 1872 a mise en lui, s'écarter de son rôle unique et suprême de régulateur des compétences. Mais ajoutons aussitôt que cette limite théorique est délicate à saisir et difficile à observer dans la pratique; – Que le fond même de l'affaire influe presque toujours sur la

distinction des compétences, et que statuant en réalité sur la compétence, on peut quelquefois être suspect d'empiéter sur le jugement du fond. Nous n'insisterons donc pas : aussi bien la jurisprudence en matière de conflits, surtout depuis la création du Tribunal, si elle environne pour ainsi dire notre sujet de toute part, n'y rentre pas cependant elle-même : car elle n'est point, on ne saurait trop le répéter, une branche de la jurisprudence administrative ; elle est l'œuvre d'un Corps indépendant, distinct des Juges ordinaires et des Juges administratifs, organe spécial, pour un rôle spécial, de la Souveraineté publique. Une seule des décisions du dernier Tribunal des conflits nous paraît appeler une critique immédiate et sans réserves ; c'est une décision par laquelle ~~non seulement~~ il accueillait le conflit élevé contre une action civile en matière de crime, mais il annulait la plainte jointe à la constitution de partie civile et jusqu'aux ordonnances du magistrat instructeur, empiétant ainsi, de la façon la plus formelle, sur les droits exclusifs de l'autorité judiciaire (voyez dispositif des trois décisions analogues du 22 Déc. 1880, Roucanières, etc.).

Contentieux ordinaire.

Le contentieux de pleine juridiction du Conseil d'État n'a pas cessé de suivre, après 1870, la marche ascendante que nous avons vue s'accentuer depuis l'an VIII. Le législateur a fait rentrer dans ce contentieux : les déclarations de démission prononcées à la requête du ministre de l'intérieur contre les conseillers généraux, municipaux ou d'arrondissement qui refusent d'accomplir une des fonctions que la loi leur confère (loi du 7 juin 1873. C. d. É. 4 juillet 1884, Ministre contre Catala.) ; — les réclamations formées par les conseillers municipaux ou par toute partie intéressée contre les arrêtés des préfets prononçant l'annulation des délibérations de ces conseils ou déclarant qu'elles sont

nulles de plein droit (loi 5 avril 1884, art. 67); –
Les réclamations formées par toute partie intéressée contre les arrêtés préfectoraux refusant d'annuler ou de déclarer nulles de plein droit les délibérations des conseils municipaux qui ont été dénoncées au préfet comme illégales (loi 5 avril 1884, art. 66 et 67 combinés); ces attributions ont un caractère tout spécial d'ordre politique.

Pouvoirs des ministres.

Dans des matières d'ordre général, il a été jugé notamment : que les ministres, sauf appel au Conseil, sont les seuls représentants de l'Etat contractant; que la délégation qu'ils font de ce pouvoir n'est en principe que provisoire et ne fait pas obstacle à ce qu'ils révisent définitivement la liquidation ou l'opération, quelle qu'elle soit, émanée de leur délégué (16 juin 1882, Segond; cf. 12 janvier 1853 Carrière); que spécialement ils sont les seuls liquidateurs des dettes de l'Etat (la jurisprudence constante antérieure à 1870 a été, en fait renouvelée sur ce point par le Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco, et par le Conseil d'Etat, mais ils ont cessé d'invoquer les lois de 1790 et 1793 sur la liquidation des dettes de l'Etat pour ne plus s'appuyer que sur le principe de la séparation des pouvoirs; voyez la justice administrative, par M. Dareste, p. 257 et suiv.; la jurisprudence administrative par M. Laferrière, t. I p. 380 et suiv.); –
Que le silence d'un ministre sur des matières dont il connaît directement ne peut être assimilé à un rejet par application du décret du 2 nov. 1864 (19 juillet 1872, Dramard; 21 mars 1879 Guimard; – 27 mai 1881, ville de Beauvais); –
Que la législation des débets, en ce qui concerne les droits des ministres est applicable à toute personne ayant eu le dépôt, la garde, le maniement des deniers publics ou la disposition d'avances

Dont le Trésor a le droit de demander compte (10 juin 1874, Baron, 1re espèce; - 6 juin 1879, Blanche), mais que cette législation ne peut être étendue par voie d'assimilation à tout recouvrement de créances de l'Etat (23 mars 1877, Sadoul et Goulard; - 24 juin 1881, évêque de Coutances; 30 nov. 1883, Beurt; 20 février 1885, Hubert; 19 février 1886, Bigle; cf. 16 août 1856, Maupivez; -

Qu'un arrêté de débet ne peut être pris contre un administrateur ou ordonnateur (10 juillet 1874, Baron, 2e espèce; 20 février 1885 Hubert);

Que le principe de la subordination hiérarchique aux ministres s'étend à tout fonctionnaire, même au Grand Chancelier de la Légion d'Honneur (1 mai 1874, Lezerot de la Maurinerie), ou à un gouverneur de colonie (23 nov. 1883, Société des mines d'or de la Guyane); -

Que le recours au Conseil d'Etat contre une décision ministérielle doit être formé dans les trois mois, même si elle a été rendue par défaut (24 janvier 1872, Heit; 12 novembre 1875, Barbe; 20 février 1886, Carrière; contrà 22 août 1839, Giblain; 16 février 1864, Maillard); Que l'absence de motif dans une décision ministérielle ne constitue pas un vice de forme (30 avril 1880, Harouel; 2 juillet 1880, Maillard); que le ministre est libre de rapporter une décision qui ne profite qu'à l'Etat (12 août 1879, Esquins); que le recours au Conseil d'Etat contre un arrêté préfectoral peut être formé omisso medio (24 juin 1881, Bougard; 11 janvier 1884, Grosjean); que le ministre ne peut connaître des actions en responsabilité dirigées contre les communes à cause des fautes de leurs agents (4 décembre 1885, Lefèvre et Chesnier); Que le conseil d'Etat peut statuer directement, sans recours au ministre, sur l'interprétation préjudicielle d'actes

administratifs (28 avril 1882, ville de Cannes; 7 août 1883, commune de Meudon): toutes solutions qui semblent indiquer l'abandon définitif, par la jurisprudence, de la théorie du ministre juge et réserver au Conseil d'Etat le contentieux ordinaire en matière administrative (sur cette difficile question encore débattue en doctrine, voir M.M. Ducrocq, Aucoc, Laferrière, loc. cit); –

Marchés de fournitures.

Que la compétence générale du Conseil d'Etat sur les marchés de fournitures ne s'étend pas aux transports exécutés pour le compte de l'Etat dans les mêmes conditions que pour le compte du public (6 juillet 1883, min. du commerce); –

Qu'au contraire il y faut rattacher les marchés passés par des départements ou communes dans les cas exceptionnels où ceux-ci auraient été chargés d'un service d'Etat (21 oct. 1871 Delhopital; cf. Cass. 12 janvier 1872; Douai, 2 avril 1873); –

Responsabilité de l'Etat

Que la résiliation d'un marché ne peut être prononcée par le juge administratif sur la demande du fournisseur que si l'exécution est rendue impossible par un cas de force majeure ou si l'Etat a gravement manqué à ses engagements (15 nov. 1872, Lamblé; 27 février 1874, Kulin; 8 mai 1874, Faist), mais qu'elle est toujours facultative pour l'Etat et ne peut être annulée par le juge administratif (8 août 1873, Robert), que par contre ce juge peut annuler un refus de réception de marchandises au cours d'un marché non résilié et condamner l'Etat au paiement du prix (20 février 1874, Bourgeois; – id Rouvière); –

Que la privation de bénéfices résultant pour le fournisseur, d'une résiliation du marché par l'Etat est un élément d'indemnité (20 juin 1873, Lagerte; 12 février 1875, Sparre; 7 août 1874, Hotchkiss; contrà, 22 janvier 1840, Méjan); –

que l'art. 216 du Code de commerce ne peut s'appliquer au marché de transport maritime avec l'État (20 déc. 1872, Valéry ; 8 mars 1874, id ; 18 nov. 1887, Compagnie transatlantique) ; —

Que le Conseil d'État ne peut connaître du contentieux d'un marché de fournitures que si une décision ministérielle a fait naître le litige entre le fournisseur et l'administration (13 juillet 1877, Durieux ; 24 juin 1881, Courtin ; 13 avril 1883, Sanson ; 21 novembre 1884, Basset) ; —

Qu'il n'est pas besoin, comme nous l'avons déjà indiqué, que la décision ministérielle sur un marché ait été précédée d'un débat contradictoire pour que le délai du pourvoi devant le Conseil d'État commence à courir (24 janv. 1872, Heit, etc, voyez ci-dessus) ; —

Que le délai fixé pour la liquidation du marché est de rigueur (24 juin 1881, Courtin) ; —

Que le compromis ne figure pas parmi les contrats qu'un ministre peut passer au nom de l'État (23 décembre 1887. Évêque de Moulins) ; —

Responsabilité de l'État.

Que l'irresponsabilité pécuniaire de l'État est la règle quand il s'agit d'actes de puissance publique, même reconnus illégaux (23 juin 1882, Larbaud), mais qu'il doit être fait exception à cette règle lorsque l'acte illégal avait pour but de favoriser un intérêt purement fiscal de l'État (26 nov. 1875 et 5 déc. 1879 Laumonnier-Carriol) ; —

Qu'au contraire, l'État, en principe, est pécuniairement responsable devant les tribunaux administratifs quand il s'agit d'actes de gestion, bien que la jurisprudence refuse de lui appliquer textuellement l'art. 1384 du Code civil ; que cette responsabilité s'applique notamment en matière de ports maritimes (6 mai 1881, Tysack ; 21 juillet 1882, Turnbull ; 11 décembre 1885, New Quay mutual Ship insurance), d'exercices militaires commandés (25 fév. 1881, Desvoyes ;

31 mars 1882, Duvaux; 11 mai, 1883, Dusart; 6 juillet 1883, Durey, 8 août 1884, Le Roux; et par a contrario, 15 mars 1878, Gaucher), de marine de l'Etat (14 mars 1873, Maurel; 15 janvier 1875, Valéry; 7 juillet 76, id: cf. 15 août 1861, Glass Elliot), de travail dans les ateliers ou pour le service de l'Etat (8 mai 1874, Blanco; 4 avril 1879, Guérin; 20 juillet 1883, Surwain); –

Que la responsabilité de l'Etat propriétaire du Domaine privé est assimilable de tout point à celle du droit commun et relève, comme nous l'avons déjà indiqué, des tribunaux judiciaires (Confl. 30 mai 1884, Linas); –

Traitements. Que le contentieux d'un traitement entraîne pour le Conseil d'Etat, le droit de vérifier en fait les diverses circonstances ~~qui peuvent~~ influer sur ce traitement (18 déc. 1874, Mohammed; 16 déc. 1881, Baude; 21 janv. 1887, Pihorel); –

Que le Conseil d'Etat peut connaître d'une décision ministérielle de liquidation de traitement, même intéressant un membre du Parlement (1 juin 1883, Datas; 23 nov. 1883, Freppel; cf. 26 janvier 1867, Le Bastard); –

Pensions. Que les décisions par lesquelles un ministre refuse d'admettre un fonctionnaire à la retraite, pour des raisons de service, ont un caractère discrétionnaire (15 nov. 1872, de Langle de Cary; 8 juillet 1887, Janvier), qu'il en est de même en sens contraire des mises à la retraite d'office ou des révocations déguisées sous cette forme (7 janvier 1876, de Brives; 4 avril 1879, Houlié; 9 juin 1882 Du Bois de Romand; 28 déc. 1883, Bernard); qu'en matière de pensions militaires, le droit du ministre de prononcer la retraite d'office, une fois le temps de service accompli, est également discrétionnaire (12 mars 1875, Virnont; 9 mars 1877, Labrousse; 14 mars 1879, Chazotte;) mais que ce droit ne s'applique aux officiers

généraux qu'autant qu'ils ont été d'abord mis en réforme (28 Déc. 1877, West ;- contrà, 16 déc. 1852 Chadeysson) ; -
Que le refus par le ministre de la démission d'un officier, refus qui lui enlève le droit de faire liquider sa pension, a aussi un caractère discrétionnaire (23 mars 1872, Pichon ; 27 janv. 1888, Germaise) ; -
Qu'une décision ministérielle accordant à un militaire réformé une simple gratification renouvelable peut être considérée comme lui déniant le droit à pension, si le militaire avait réclamé ce droit par une demande régulière (13 avril 1883, Caret ; 22 mai 1885, Dompierre ; 31 juillet 1885, Baud), mais non si la décision est intervenue d'office (20 juin 1884, Dréan ; 6 mars ~~1885, Gérand~~) ;
Que la mise en réforme constitue de même une dénégation absolue du droit à pension (3 août 1877, Lesage ; 10 mai 1878, Chevé) ; -
Que la déchéance s'applique aux droits acquis à la pension et non pas seulement aux simples droits éventuels (2 déc. 1887, Haubert ; cf. 2 sept. 1862 Descrimes ; contrà, avis ministériel dans une affaire du 23 nov. 1877, Crochez) ; -
Que le Conseil d'Etat doit vérifier si le retrait de fonctions entraînant déchéance a bien eu le caractère d'une révocation disciplinaire (9 déc. 1879, Thomas ; 16 janvier 1880, Le Goff ; 27 nov. 1885, Lacombe ; 29 juillet 1887, De Watteville) ; -
Que la révision des pensions militaires par application de la loi du 18 août 1881 doit être limitée à l'application des tarifs (16 juillet 1884, Davin) ; -
Qu'en dehors des cas expressément prévus par la loi, aucune révision de pension n'est possible, même pour erreurs matérielles (4 avril 1879, De Soland ; 1 avril 1887, Aigle ; — 7 déc. 1883, Astorg ; 9 mars 1888, Dauriac ; contrà, avis de la section des finances des

27 Déc. 1881 et 29 mars 1882, Astor); –
Que le recours au Conseil est recevable contre une décision ministérielle refusant de rétablir les droits d'un pensionnaire déchu qui les aurait recouvrés (17 nov. 1873, Lacroix; 23 janvier 1880, Sounas; 19 janvier 1883, Justa); –
Que la prescription trentenaire ~~était~~ applicable aux pensions de la marine (11 janv. 1884, Govard) avant la loi du 15 avril 1885; – que le militaire n'est tenu que de faire constater, avant de quitter le service, ses blessures ou infirmités et qu'il peut ensuite former une demande en pension pour cette cause dans le délai de cinq ans (6 août 1881, Boyer; – contrà 14 nov. 1879 Dieulafait); –
Que le paiement des arrérages d'une pension, ~~précédé de~~ la notification du décret contenant les bases de la liquidation, suffit à faire courir le délai du recours (31 mars 1874, Grétouin; 16 juin 1876, Favet; cf. 16 février 1880, Valentin); –
Que les contestations relatives à la liquidation des pensions départementales appartiennent au contentieux administratif (6 juillet 1884 Busereau); –
Que l'arrêté préfectoral concédant une pension à un agent communal peut être attaqué omisso medio devant le Conseil d'État (16 janvier 1874, Ville de Lyon; 24 juin 1881, Bougard);
Que la délibération d'un Conseil général relative à une pension départementale peut être attaquée directement pour excès de pouvoirs (26 juillet 1882, Arnozan; 4 juillet 1884, Busereau); –
Qu'un département peut être condamné aux dépens dans une affaire de pensions (24 juillet 1879, ~~Seine~~-Inférieure), à la différence de l'État (11 juin 1875, Pierre; 15 déc. 1882, Grévin; 1er juin 1883, Datas; – pour compléter ce qui a trait aux pensions, rappelons que la jurisprudence ne s'est pas encore explicitement

prononcée sur la question de savoir si les retenues omises sur le traitement peuvent être imputées sur la pension, elle semble cependant favorable à l'affirmative : 24 janvier 1879, Michelet ; 3 janvier 1881, Bernard ; cf. avis de la section des finances, des 12 nov. 1878 et 7 juillet 1880 ; — la jurisprudence en matière de pensions a pris un grand développement depuis 1870 ; voyez : Revue des Deux Mondes, article du Vte d'Avenel, 1888 ;) —

Dettes de l'Etat. Qu'une décision ministérielle relative à l'ordonnancement d'une dette de l'Etat peut être exceptionnellement attaquée devant le Conseil d'Etat quand elle contient, en réalité, une appréciation des droits du créancier et non une simple application des lois administratives et budgétaires (5 janvier 1883, Bloch ; 29 nov. 1886, Gorgeu ; 21 janvier 1887, Rhoet ; id. Sazerac de Forge) ; — Que la déchéance quinquennale est applicable même au mineur ou à l'interdit créancier de l'Etat (13 janvier 1888, Arbinet) ; que la créance contre l'Etat pour dommages remonte à l'époque du fait dommageable, non pas seulement à celle du jugement qui l'a rendu responsable (9 février 1883 Cie la Providence ; 13 janvier 1888, Arbinet).

La loi du 31 juillet 1875 a donné au Conseil d'Etat, statuant en premier et dernier ressort, le contentieux des élections aux conseils généraux. Nous reviendrons sur le contentieux électoral à propos des conseils de préfecture.

Contentieux de l'annulation. La restitution d'une juridiction propre au Conseil d'Etat en 1872 eût d'abord cet effet singulier de le faire hésiter sur l'étendue de cette juridiction et en particulier sur la recevabilité de certains recours pour excès de pouvoir par application de la loi de 1790. Mais cette hésitation fut de courte durée. Il persista dans la jurisprudence libérale de l'ancien Conseil et se

reconnut des pouvoirs très-étendus d'annulation : il chercha seulement, non sans raison, à préciser ses pouvoirs, à leur donner une base juridique plus ferme. - C'est ainsi que le recours en annulation a pris nettement le caractère d'un recours contentieux, tout-à-fait distinct d'une pétition ou d'une requête gracieuse. La loi de 1872 invitait elle-même le juge à suivre cette voie ; elle avait pour la première fois fait allusion aux « demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des autorités administratives. » Aussi les difficultés n'ont-elles jamais porté que sur l'application de ce texte à des espèces douteuses. La loi du 17 juillet 1872 sur le recrutement, celles des 10 août 1871 sur l'administration départementale et du 5 avril 1884 sur l'administration municipale ont aussi prévu des cas spéciaux de recours pour excès de pouvoir ou violation de la loi. D'une façon générale les lois de 1790 et de 1872 sont aujourd'hui formellement visées dans tous les arrêts rendus en cette matière (Comparez la rédaction des arrêts rendus sur des questions de grades militaires avant et après 1870).

Des avis ou décrets en Conseil d'Etat ont reconnu que les recours formés en vertu des articles 33 et 47 de la loi de 1871, de l'art. 13 de la loi du 21 juin 1865 étaient des recours administratifs, distincts du recours pour excès de pouvoir (avis du 13 mars 1878, Bouches du Rhône ; - Décret du 16 janvier 1873, Canal de Crest, etc) ; Un avis du 4 juin 1878 a reconnu que le recours prévu par l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806 contre un décret délibéré en Conseil d'Etat n'excluait pas le recours pour excès de pouvoir, contrairement à une vieille jurisprudence.

Recevabilité.

Il a été jugé notamment, en matière d'excès

de pouvoir, d'une part que le recours n'est pas recevable contre des actes de pure administration, tels que nominations ou révocations de fonctionnaires, mesures disciplinaires; refus d'autorisation, etc. etc., en raison de la nature même de ces actes (voy. entre autres 18 juillet 1873, Rouillard; - 11 juin 1875, Hallé; 27 févr. 1877, Veillon, etc. etc.). Mais d'autre part et suivant une jurisprudence meilleure qui tend à se fixer de plus en plus, que ces actes n'échappent pas en raison de leur nature même au recours pour excès de pouvoir, qu'ils sont seulement discrétionnaires dans leurs motifs et ne pourraient être attaqués que pour inobservation ou violation des formalités légales (10 juillet 1874, de Grandmaison; - 17 janvier 1879, Spindler; ~~14 déc. 1883,~~ Lequeux; - 25 janvier 1884, Leblanc; 18 février 1887, Sortino Valentino; 11 mars 1887, hospices de Toulon; 3 février 1888, Buisson); - Que des règlements administratifs uniquement relatifs à la marche des services sans aucune injonction à l'égard des tiers, échappent, par leur nature même, à tout recours (13 nov. 1886, Sévigny; id. Dalard); -

Que le recours n'est pas recevable contre des actes n'ayant pas le caractère de décisions exécutoires, tels qu'instructions, mises en demeure, etc. (10 déc. 1875, Béhic; 29 déc. 1876, Pomel; 6 juillet 1877, Rousset; 16 janvier 1880, fabrique d'Astaffort; 24 juin 1881, évêque de Coutances; 25 juillet 1884, Pacte social de Briche, 6 août 1886, ville de Dijon; 17 février 1888, Veyrières), que cependant une mise en demeure peut avoir le caractère d'une mesure exécutoire si elle fixe un délai, passé lequel il sera procédé d'office à l'exécution (2 juillet 1875, Fonques de Wagneville; 27 mars 1877, Sadoul; 21 nov. 1884, fabrique St Nicolas des Champs); -

Que le silence gardé par un ministre quand il est saisi d'une affaire directement, non à titre de supérieur hiérarchique, ne peut être assimilé à une décision de rejet susceptible d'être attaquée pour excès de pouvoir par application de l'art. 7 du décret du 2 nov. 1864 (17 juillet 1873, Drouard; 21 mars 1879, Guimard; 27 mai 1881, ville de Beauvais);–

Que la partie qui justifie d'un intérêt direct et personnel à recourir contre un acte ne doit pas être repoussée par ce motif que l'acte aurait déjà reçu son exécution (ceci résulte implicitement des arrêts Schneider, Gravier, La Rochefoucauld Doudeauville du 1 avril 1881), mais que le retrait spontané, par l'administration, de l'acte litigieux, enlève matière à statuer (9 août 1880, hospice de Chaumont; 26 déc. 1885, commune des Fins);–

Que les membres ou les contribuables d'une commune ne justifient pas d'un intérêt suffisant à recourir contre un acte administratif s'ils invoquent seulement le tort causé par cet acte à la généralité des contribuables ou des habitants (8 août 1873, Delucq; 26 nov. 1880, d'Amir de Hardenthum; 13 janvier 1882, Albert; 17 juillet 1885, Guillon); que la même règle s'applique aux membres d'une collectivité: qu'ainsi des supérieurs de congrégations ou des consistoires, sous l'empire de la loi sur l'enseignement de 1850, n'avaient pas qualité pour attaquer des arrêtés remplaçant des instituteurs nommés sur leur présentation (16 février 1878, Maraval; 9 déc. 1879, Thomas; – 16 janvier 1880, Legoff; – 11 février 1881, Roux), mais que des facteurs de la halle, des propriétaires d'établissements de bains ont un intérêt personnel et direct à recourir contre des actes imposant des obligations générales aux membres de ces professions (30 juillet 1880, Brousse; – 25 mars 1887, syndicat des propriétaires de bains de Paris);–

Que spécialement en ce qui concerne les départements ou communes, le recours peut être formé exclusivement par le contribuable, dûment autorisé à exercer les actions communales, ou par les autorités chargées de représenter le département ou la commune (5 déc. 1873, Commune de St Maurice; 2 nov. 1877, Lasserre; 21 janvier 1881, Fortin; 3 nov. 1882, Duffaut; 20 nov. 1885, Rulée; 4 mars 1887,

Mainguet); –

Qu'une autre autorité, par exemple un Conseil général, ne peut recourir que dans l'intérêt de sa prérogative propre (8 août 1872, Laget; cf. 17 avril 1885, Consistoire de Paris), que dans ce cas elle doit agir par ses représentants légaux (19 nov. 1880, de Kerjégu; 3 nov. 1882, Conseil général, Martinique); –

Qu'un contribuable peut recourir par exception au nom de la Commune sans autorisation spéciale dans le cas prévu par les art. 64, 66 et 67 de la loi du 5 avril 1884 (22 janvier 1886, Caster); –

Qu'un fonctionnaire ne peut recourir contre l'acte de son supérieur hiérarchique (20 janvier 1886, maire de Vassy); –

Que les ministres ont qualité pour saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation quand il n'existe pas pour eux d'autre moyen d'atteindre l'acte illégal (16 mars 1883, min. de l'instruction publique; cf. 26 août 1842, ville de Lyon); –

Délais. Que le recours en annulation bénéficie du supplément de délai prévu par l'art. 13 du Décret du 22 juillet 1806 (20 juillet 1877, de Mathos et Green); que l'aveu de la partie peut servir de preuve de la notification à elle faite de l'acte attaqué (7 déc. 1877, Meinier); que cette notification doit être suffisamment explicite (11 déc. 1871, Roussel); que la délibération d'un conseil municipal ou de fabrique sur un acte attaqué peut servir de point de départ au délai du recours pour la commune ou la fabrique (10 déc. 1870, commune de Luzo-di-Nazza; 22 nov. 1878, commune de Bougie; 25 juin 1880, commune de Millenfosse; 7 juin 1881, fabrique de Nailloux); que dans certains cas la simple publication d'une décision, sans notification individuelle, fait courir le délai du recours (30 avril 1880, Albrecht; 17 juillet 1885, Chambre de commerce de Dunkerque; 14 mai 1886, Teste, etc); qu'il peut même suffire de l'exécution de la décision, pourvu qu'elle soit publique et notoire ou précédée d'une mise en demeure personnelle (22 fév. 1880, Choppin; 24 janv. 1879, Le Marois; 19 déc. 1879, Briet); qu'il suffit que le dépôt du recours, même sans enregistrement, ait lieu dans les délais (28 nov. 1873, Aymé; – 10 fév. 1882, Brun); que le recours

préalable au supérieur hiérarchique contre un acte illégal ; formé après trois mois, n'a pas pour effet d'affranchir, de la règle ordinaire du délai, le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (13 avril 1881, Bansais ; 14 janvier 1887, Société de l'Union des Gaz ; contrà, jurisprudence du conseil sous le second Empire, voyez plus haut : cf. Revue d'administration, mai 1881, article de M. Levavasseur de Précourt ; Revue critique de législation et de jurisprudence, 1882, article de M. Gautier ; Dalloz 1882, 3e partie, p. 49, sur l'arrêt de 1881, qui propose une jurisprudence plus absolue encore) ; que même formé dans le délai de trois mois, l'appel au conseil général contre la décision d'une commission départementale n'a pas pour effet de proroger le délai du recours au conseil (9 février 1883, Bouvier ; 1er février 1884, Lavignas ; c'est cette jurisprudence particulière que le rédacteur de la note de Dalloz voudrait voir étendre d'une façon générale) ; que même dans le délai de trois mois un acte ne peut être attaqué pour excès de pouvoir s'il est devenu définitif par suite d'une décision qui a créé des droits acquis (13 nov. 1874, Commune de Ste Marie du Mont ; 31 mai 1878, Couchy ; 5 juin 1885, Fenaux ; 31 juillet 1885, Du Fresne de Beaucourt, etc) ; que l'exécution de l'acte attaqué ne peut être considérée par elle-même comme un acquiescement, le recours au Conseil n'étant pas suspensif (15 déc. 1882, ville de Paris ; etc. Remarquez que cette matière des délais et de la procédure du recours est une de celles sur lesquelles le Conseil s'est efforcé de préciser sa jurisprudence ; il a évité, en particulier, comme il le faisait assez souvent sous le régime de la justice retenue, avant 1870, de passer outre à la fin de non-recevoir tirée de l'expiration du délai) ; —

Recours parallèle.

Que le simple recours hiérarchique devant l'autorité supérieure ne constitue pas un recours parallèle et direct faisant obstacle à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir (6 juin 1879, de Vilar) ; que le recours est également recevable nonobstant la faculté qu'aurait la partie de contester la légalité de l'acte devant les tribunaux judiciaires en cas de

poursuite pour contravention (29 nov. 1872, Baillergeau; 10 déc. 1872, Billette, et jurisprudence constante: 11 janvier 1884, Belleau; 9 avril 1886, Argellier, etc. Quid, lorsque la poursuite a déjà eu lieu? voyez pour la négative, les conclusions du commissaire du Gouvernement dans les affaires Briet, 19 déc. 1879, et Murphy, 14 mars 1884; contrà, M. Laferrière, op. cit. t. II, p. 456; et Conseil d'Etat, 26 nov. 1875, Pariset; 3 août 1877, Chardin; les arrêts de 1879 et 1884 ne sont pas explicites); –

Recours parallèle.

Que la fin de non-recevoir tirée du recours parallèle s'applique à tous les actes servant de base à des taxes indirectes qui peuvent être discutées devant les tribunaux judiciaires (nombreuses décisions, qui ont mis fin aux hésitations de la jurisprudence antérieure: 4 janvier 1878, Songues; 17 février 1882, Lemaître; 13 juillet 1886, Commune de Courbevoie, etc, etc.); que l'action en indemnité devant les tribunaux judiciaires ne fait pas obstacle ~~à un recours~~ pour excès de pouvoir contre un acte illégal (Confl. 11 janv. 1873 Paris-Labrosse; 1 mars 1873, Guillié; nous avons déjà disputé cette jurisprudence); Que cependant l'action en indemnité fait obstacle au recours lorsqu'il s'agit d'une action dirigée contre des tiers, non contre l'Etat (20 juillet 1883, Lyon-Chéri; cf. 16 janv. 1885, Galbrun et 10 juillet 1869, pharmaciens de Strasbourg); Que le recours parallèle ouvert devant le conseil de préfecture suffit à faire obstacle au recours en annulation devant le Conseil d'Etat (voyez notamment 2 août 1878, Bernichon; 1 juin 1883, Raba; 23 mai 1879, Chemin de fer de Lyon; 16 mai 1881, Arripat; 20 Nov. 1885, Decamps; 19 nov. 1886, Nau, etc, etc. cf. 25 avril 1868, Gobert; 8 février 1878 Chemin de fer de Lyon; 29 juillet 1887 id); Qu'il en est ainsi même dans le cas spécial de taxe de trottoirs où le riverain imposé peut encourir la sanction pénale de l'art. 471 du code (16 janvier 1880, Lefebvre; 27 février 1880, Godard-Bellois; 18 nov. 1881, Pascal; cf. 7 août 1886, Besnier-Jourdain, qui ne déroge à cette jurisprudence que dans une espèce particulière); que spécialement en matière d'élections la théorie du recours parallèle doit recevoir son application (9 avril 1875, Testelin; 4 juillet 1879, élection de Saint-Jeures; 6 fév.

1885, La Porte ; 8 janvier 1885, élection de la Bâtie, etc. etc.), sauf s'il s'agit d'un acte que la partie a intérêt à faire annuler directement par le Conseil d'État, — ce qui du reste confirme la règle —, (8 juin 1883, Delahaye ; 28 mars 1885, Maire) ; que la théorie est également applicable en matière d'occupations temporaires dont le contentieux appartient aux Conseils de préfecture (cette jurisprudence ne s'est affermie que depuis 1876 : 15 déc. 1876, Baroux ; 24 déc. 1880, de Calhouët) ; —

(La théorie du recours parallèle est ainsi un des points à propos desquels le Conseil d'État a le plus cherché à préciser sa jurisprudence ; voyez encore, en matière d'établissements insalubres, 14 janvier 1876, Regnault ; 15 février 1876, Duboys d'Angers) ; —

Incompétence. Que la nullité résultant de l'incompétence est d'ordre public (27 février 1880, Commune de Chébli) ; que l'empiètement sur la fonction législative constitue une simple prétention de l'administration sans force exécutoire (24 juin 1881, évêque de Coutances ; le Conseil, par cet artifice de rédaction a évité l'annulation directe dans un cas grave) ; que l'empiètement d'une autorité inférieure sur l'autorité supérieure est un cas de nullité manifeste (10 mars 1876, Zégut ; 7 déc. 1877, Bassecourt ; 7 août 1883, Cortisson) ; que l'irrégularité d'une délibération du Conseil d'État prise en vacation ne peut être invoquée comme moyen d'annulation pour incompétence (6 août 1887, Brousse) ; qu'un secrétaire général qui ne produit pas de délégation formelle et qui est désavoué par le préfet est présumé incompétent (28 avril 1882, ville de Cannes) ; qu'il en est autrement s'il invoque une délégation verbale non contredite par le préfet (30 mai 1884, Paignon ; sur la délégation faite à sa commission départementale par un Conseil général, voir avis du Conseil d'État du 13 mars 1873) ; qu'un maire démissionnaire ou dont l'élection est annulée est incompétent pour exercer la fonction jusqu'à l'installation de son successeur si l'administration croit devoir recourir à un autre mode de suppléance (20 avril 1883, Paquet ; cf. art. 84 de la loi de 1884, qui ne change pas le fond de la question) ; —

Que l'autorité supérieure est incompétente pour se substituer au lieu et place de l'autorité inférieure (16 mai 1884, commune du Lac; cf. avis de la section de l'intérieur du 4 août 1868); que le préfet ne peut empiéter sur les pouvoirs du maire quand celui-ci agit comme représentant de l'autorité municipale (20 avril 1883, le Bastard); que le Conseil d'Etat peut vérifier les conditions d'où dépend la compétence ou l'incompétence (16 mai 1873, Boudier); que la décision d'une autorité déclinant à tort sa compétence est susceptible d'annulation (1 mai 1874, Lezeret de la Maurinerie; 23 nov. 1883, Mines d'or de la Guyane); –

Vice de formes. Que le vice de formes constitue un cas d'excès de pouvoir (29 janvier 1876, Reynaud; 14 nov. 1879, Ville de Blois; 10 nov. 1882, Chavignon; 28 mars 1884, commune de Chef-Boutonne; 18 mai 1888, Commune de Chevré, etc); que le vice de forme consiste non seulement dans l'omission de la formalité prescrite, mais dans son accomplissement irrégulier (3 juillet 1874, Millet; 22 juillet 1881, Chile; 28 mars 1885, Bernard Lamarque; 19 février 1886, Dussert; 15 juillet 1887, Lyannaz, etc, etc), que cependant certaines formalités ne doivent pas être considérées comme prescrites à peine de nullité (4 déc. 1874, Commune de Villemontier; 18 juillet 1884, Guiches; 14 janvier 1887 de Langlard); que les dispositions d'une loi nouvelle relatives aux formalités préparatoires d'un acte administratif sont applicables rétroactivement, quand l'acte lui-même est postérieur à la promulgation de la loi (11 déc. 1885, Ville de Limoges; 26 nov. 1886, Larbaud); que l'inaccomplissement d'une formalité prescrite par simple circulaire ministérielle n'entraîne pas nullité (14 déc. 1883 Lacroix); que le jugement du vice de forme entraîne la vérification des circonstances dont dépend l'irrégularité (10 février 1882, Brun; 29 juin 1883, Pety; 27 nov. 1885, Boullenot; 27 nov. 1885, Le Cadre); que les mots « sur l'avis des conseils municipaux » (art. 86 de la loi du 10 août 1871) doivent être interprétés comme exigeant l'avis <u>conforme</u> du conseil municipal

pour le classement d'un chemin vicinal par la Commission départementale (19 mars 1875, Piron ; 23 février 1883, Commune de Blaymont) ; –

Violation de la loi. Que la violation de la loi n'est un moyen d'annulation pour excès de pouvoir que si elle constitue en même temps une atteinte à un droit (15 janvier 1875, Lavalde ; 4 août 1876, ville de Besançon ; 20 juillet 1883, Du Lac ; 27 juillet 1883, ville de St Etienne ; 17 avril 1885, Consistoire de Nîmes ; 10 Nov. 1887, Lefebvre) ; que la violation de la loi, quand elle constitue une atteinte à un droit, doit être largement interprétée, qu'ainsi elle comprend la fausse application de la loi (29 juillet 1881, Duval ; etc.) ; qu'il faut y faire rentrer la violation de la chose jugée (3 juillet 1885, de Bonardi ; cet arrêt vise la loi de 1790 bien qu'il eût pu invoquer dans l'espèce, conformément à des arrêts antérieurs, les pouvoirs de pleine juridiction du Conseil sur les décisions ministérielles) ; –

Que la violation de la loi ou des droits acquis peut être invoquée par chacun des habitants d'une commune, des membres d'un syndicat, lésés par un acte général ou réglementaire (28 mars 1885, Languellier ; 25 mars 1885, Syndicat des propriétaires de Paris) ;

Violation des droits acquis. Que ce moyen d'annulation est applicable notamment aux espèces suivantes : atteinte à la propriété par violation ou fausse application de la loi dans la délimitation du domaine public naturel (23 avril 1875, Bélamy ; 10 mars 1882, Duval), dans l'établissement de cimetières (6 février 1874, Hanin ; 2 juill. 1875, Ollivier), dans la prescription de battues ou de travaux de salubrité (1 avril 1882, Schneider ; 12 mai 1882, Chaïou, id Palazzi) ; atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie par fausse application des pouvoirs de police de l'Etat ou de l'autorité municipale (21 mars 1879, Coudert ; 18 janvier 1884, Belleau ; 13 mars 1885, Vignet ; 20 déc. 1872, Billette ; 24 déc. 1886, Compagnie des terrains de la gare de St Ouen) ; atteinte aux droits résultant de grades militaires par « inexacte application » de la loi (20 mai 1887, prince Murat), atteinte aux droits résultant de titres conférés dans la Légion d'Honneur (30 mai 1873, Burgnes ; 12 nov. 1875, Maréchal,

17 mai 1881, Brissy ; 20 février 1885, Delahourde), même par l'usage du pouvoir d'appréciation que l'art. 46 du Décret de 16 mars 1852 confère au chef de l'État (15 janvier 1875, Ballue ; cependant appuyée sur le Décret du 9 mai 1874 qui a abrogé l'art. 5 et laissé subsister l'art. 46 du Décret de 1852, la jurisprudence s'est modifiée depuis : 26 mai 1876, Raudoing ; des arrêts récents du 2 février 1883, Gillet, et du 5 Décembre 1885, Vallet de Lubriat, ont laissé la question incertaine) ; atteinte aux droits acquis, par le retrait des décisions qui avaient créé ces droits, par exemple le retrait d'une autorisation une fois l'acte exécuté (7 mars 1873, Ducros ; 13 nov. 1876, Commune de Ste Marie du Mont ; 2 février 1877, Soubry ; 27 juillet 1877, Delendre ; 2 août 1877, Institut catholique de Lille), de l'agrément une fois donné à des nominations ecclésiastiques ou autres (23 janvier 1880, Doumayron) ; atteinte aux droits acquis, par le refus d'accomplir des actes prescrits par la loi, tels que délivrances de permissions en matière de voirie (12 janvier 1883, Matussière), délivrance de brevets d'invention (12 août 1879, Giroud-Dargoud), communication de listes électorales (8 janvier 1883, Delahaye), etc. —

Détournement de pouvoir. Que l'excès de pouvoir peut résider non seulement dans l'incompétence ou l'usurpation de pouvoirs, mais dans l'usage détourné, par l'autorité compétente, de son pouvoir régulier dans un but fiscal ou privé pour lequel il n'a pas été institué ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'annuler : le retrait de permission de voirie pour des motifs étrangers à la police de la voie publique (29 nov. 1878, Dehaynin ; 23 mars 1880, Compagnie centrale du Gaz ; 8 juin 1883, Société de matériel agricole ; 12 février 1886, Chanet ; mais le Conseil n'annule pas dans le même cas le simple refus de la permission ; 17 nov. 1882, Cie générale des eaux ; 6 mars 1885, Bonhomme ; on ne voit pas très bien la base juridique de cette distinction, surtout dans l'espèce de l'arrêt Bonhomme) ; le retrait de permissions ou autorisations concédées sur le rivage de la mer, pour des motifs purement financiers (21 nov. 1873, Astier) ; le règlement de l'usage des eaux d'un cours d'eau non navigable, quand il a pour but de trancher des questions d'intérêt privé entre les riverains (4 février 1876, Curcat ; le détournement

de pouvoir touche ici à l'incompétence) ou qu'il entend leur imposer des obligations étrangères aux nécessités du régime des eaux (18 février 1876, d'Anselme de Puisaye; 5 juillet 1878, Barrier); la fermeture d'établissements industriels, non dans un but de salubrité publique, mais dans l'intérêt du Trésor (26 nov. 1875, Pariset; - id. Laumonnier-Carriol; 6 déc. 1878, Larbaud); des arrêtés de police municipale pris dans l'intérêt financier des communes ou d'entreprises privées avec lesquelles les communes avaient traité (20 déc. 1872, Billette; 12 janvier 1883, Maturssière; 3 déc. 1885, Clairouin); -

Intervention. - Qu'en matière d'excès de pouvoir, la voie de l'intervention est ouverte aux tiers justifiant d'un intérêt actuel ou même possible (22 janvier 1875, Compagnie générale des phosphates; 13 déc. 1878, Auty; 9 août 1880, ville de Bergerac; 13 avril 1881, Lallouette), que les autorités publiques qui ont pris l'acte attaqué, ne peuvent jouir de ce bénéfice (11 janvier 1878, Badaroux), que l'intervention dans le sens du recours est soumise, comme celui-ci, au délai de trois mois (20 juillet 1880, Brousse), que la voie de la tierce-opposition est également ouverte aux tiers intéressés (28 avril 1882, ville de Cannes; M. Laferrière pense que la formule de cet arrêt est trop large: tome II, p. 538); que l'administration ne peut jamais être condamnée aux dépens pour excès de pouvoir (12 mars 1875, Giovanelli; 12 mars 1876, ville de Moulins; 6 déc. 1878, ville de Grenoble; 14 mai 1880, Commune de Bougières-le-Chatel); qu'elle ne peut jamais non plus en réclamer (2 juillet 1874, Bonot); que le Conseil d'État ne peut prescrire à l'administration certaines mesures comme conséquence de l'annulation par lui prononcée (16 janvier 1874, frères de la Doctrine chrétienne; 19 mai 1881, Brissy; 20 avril 1883, de Bastard), ni mettre à néant les mesures prises en vertu de l'acte annulé lorsqu'aucun pourvoi n'a été dirigé contre elle (7 mai 1880, Capgras), ni statuer sur des réclamations pécuniaires jointes au recours (28 juillet 1876, Commune de Giry; 12 juillet 1877, hospice de Gray; 30 avril 1880, Commune de Philippeville; 29 juin 1883, archevêque

Recours en cassation. de Sens). Il a été jugé aussi que le recours en cassation devant

le Conseil d'État est ouvert, même en l'absence d'un texte spécial, contre les décisions en dernier ressort, de toutes les juridictions administratives, par exemple des commissions scolaires, avant la loi du 30 octobre 1886 (16 mars 1885, min. de l'Instruction publique; 13 nov. 1885, Passerat de la Chapelle), des commissions instituées pour la réparation des dommages résultant de l'insurrection de 1871 (12 juin 1874, Meunié), ou pour l'allocation d'indemnités aux victimes du Deux-Décembre (6 juillet 1883, Allègre), du conseil de révision pour le recrutement de la garde nationale pendant le siège de Paris (3 janv. 1871, Baizel; ce dernier arrêt d'autant plus significatif que le décret du 18 nov. 1870 déclarait les décisions de ce Conseil sans recours); qu'une décision susceptible d'appel,

Résumé.

par exemple la décision d'un conseil de préfecture, ne peut être attaquée en cassation (16 août 1887, commune de Givry; 16 déc. 1887, Courcy); que spécialement les décisions en dernier ressort du Conseil supérieur de l'Instruction publique (voyez: les lois des 15 mars 1850, 27 février 1880, 30 octobre 1886) peuvent être attaquées par la voie du recours en cassation pour incompétence (25 février 1876, Dubuc; 6 août 1881, Sicre; 3 août 1883, Raveneau; 20 juin 1884, Poux-Berthe; 19 déc. 1884, dame Cochet), mais non pour fausse application de la loi (4 août 1882, Fillion); Que le recours en cassation est également ouvert contre les

Recours en interprétation.

arrêts définitifs (20 juillet 1883, Monnier) de la Cour des Comptes, pour incompétence (la loi de 1807 prévoit la violation des formes ou de la loi; l'incompétence doit être admise a fortiori; 5 mai 1882, Chasteau; cf. 22 mars 1841, min. des finances); que l'arrêté d'un conseil de préfecture en matière de comptabilité ne peut être directement soumis qu'à la Cour des Comptes en appel et que le Conseil d'État ne peut connaître des griefs d'illégalité relevés dans cet arrêté que s'il est saisi d'un recours en cassation contre l'arrêt confirmatif de la Cour (19 mai 1882, Commune de Berlancourt; 25 janvier 1884, Taillefer; 4 avril 1884, Commune d'Escoulonbre; contrà, 13 mars 1874, Duchemin); que le recours en cassation est également ouvert aux parties, contre les décisions des conseils de révision, pour

incompétence ; — (voyez l'art. 30 de la loi de 1872 qui a confirmé une jurisprudence ancienne ; 12 déc. 1873, Wille ; 19 janvier 1877, Gilles ; 8 juin 1877, Gonthier ; 28 février 1879, min. de la guerre ; 28 janvier 1887, Hervoite ; 5 août 1887, min. de la guerre) ; ou vice de forme grave (5 février 1875, Labarbe ; 16 déc. 1881, min. de la guerre), mais non pour violation de la loi (26 février 1875, Renaud ; 28 juin 1878, Dury ; 5 août 1887, Kervrau ; cf. 8 mai 1861, Buret), que le même recours est ouvert au min. de la guerre même pour violation de la loi (art. 30 ; — 23 nov. 1877, min. contre Darnandpeys ; 19 juillet 1878, id. contre Delfosse ; 6 août 1887, min. contre Biebuch ; etc.) mais non pour fausse application de la loi en fait (13 déc. 1878, min. contre Degert ; 28 février 1879, min. contre Celotte).

Résumé.

En résumé le Conseil d'État se reconnait aujourd'hui une compétence plus ou moins étendue : sur tous les actes de puissance publique qui n'ont pas le caractère d'actes de gouvernement ; — sur tous les actes de gestion qui sont administratifs par leur nature, — sur ceux des actes de gestion, qui par leur nature rentrent dans le droit commun mais qu'un texte spécial soustrait à la compétence judiciaire ; — enfin sur toutes les décisions, en dernier ressort, des juridictions administratives.

Nous reviendrons tout à l'heure sur le rôle du Conseil d'État juge d'appel à propos du contentieux des conseils de préfecture.

Recours en interprétation.

Il nous reste à parler de sa jurisprudence, en matière d'interprétation. Il a été jugé notamment, en cette matière, qu'il n'y a lieu à interprétation que lorsqu'un acte présente une véritable ambiguité (12 nov. 1875, Paris ; — 16 février 1878, min. des travaux publics) ; — que l'interprétation ne peut être, en principe, demandée de plano, qu'elle peut seulement être un moyen dans une instance déterminée (11 déc. 1874, canal de Crillon ; 11 juin 1875, Maire ; 17 mars 1876, Roche ; 23 nov. 1877, ville de Boën-sur-Lignon ; 25 mars 1881, Cie de Vichy ; 16 juin 1882, Grimoult ; 13 mai 1887, Rogerie ; cf. 22 janvier 1867, Chemin de fer de Lyon) ; —
Que la nécessité de l'interprétation peut résulter d'ailleurs d'une décision administrative, ou de simples difficultés (21 mai 1875, de Lambertye ; cf. considérants de l'arrêt Roche, 17 mars 1876 ; — et 11 avril

1866, Commune d'Avon), qu'elle peut résulter encore d'une décision confirmant un arrêté de conflit élevé sur une question d'interprétation (2 mai 1884, min. de la Marine), ou de la liaison existant entre l'attribution d'une indemnité d'expropriation et l'interprétation d'un contrat d'offre de concours (13 mai 1887, Rogerie);—

Que spécialement les ministres peuvent demander au Conseil, en dehors de tout litige, les interprétations dont ils croient avoir besoin lorsqu'ils n'ont pas qualité pour les donner eux-mêmes (12 mars 1875, Asile d'aliénés de Bailleul; cf. 1 déc. 1853, ville de Bordeaux; 22 avril 1865, Canal de Craponne), que cependant ils ne sauraient intervenir dans les débats relatifs à des interprétations où l'Etat n'est point en cause (26 janvier 1883, Société ardoisière de Fumay; 2 mai 1884, min. de la marine);—

Que le Conseil d'Etat est seul compétent pour interpréter les actes émanés du pouvoir exécutif (21 mai 1875, de Lambertye; 23 juin 1876, Chrétien; 4 août 1876, Dupuy; 11 février 1881, ville de Lyon; 20 juillet 1883, Gaultier; cf. Conflit 12 déc. 1874, ville de Paris), avant 1789, les actes anciens émanés du pouvoir royal ou d'autres autorités, agissant dans la limite de leurs attributions administratives (2 mai 1884, min. de la marine; 20 avril 1888, Coulet; cf. Confl. 22 avril 1882, Hédouin; et Conseil d'Etat 24 juillet 1856, commune de Lettes; 4 sept. 1856, dessèchement du Citis; 25 mars 1867, Galtier), les actes faits par des souverains étrangers sur des territoires depuis réunis à la France (22 nov. 1877, Grange; 6 août 1880, Frèrejean), les actes d'administration faits en forme de loi par des assemblées (7 août 1883; Commune de Meudon; cf. 24 déc. 1845, de Nazelles);—

Que le droit d'interpréter les actes émanés d'une autorité appartient à l'autorité que la loi lui a depuis substituée dans l'exercice des mêmes pouvoirs (9 mars 1877, Bresson; 20 déc. 1878, Robert; cf. 26 juillet 1855, Elliers); que l'autorité supérieure n'a pas qualité pour interpréter les actes de l'autorité inférieure (16 mai, 1884, commune du Lac);—

Que la décision interprétative émanée de l'autorité qui a fait

l'acte peut être déféré omisso medio au Conseil d'État (21 nov. 1873, Baudouin; 9 mars 1877, Bresson; 4 avril 1884, Rivier); — Qu'il ne peut être opposé l'exception de chose jugée à une demande d'interprétation d'un contrat administratif, lorsque l'interprétation de ce contrat a déjà fait l'objet d'un jugement à l'égard des mêmes parties mais à propos d'une application distincte (7 déc. 1883, chemin de fer d'Orléans; cf. 8 mars 1851, Urquin); —

Appréciation de validité.

Que le recours en interprétation, quand il a pour objet de faire apprécier la validité d'un acte administratif est recevable à toute époque, à la différence du recours pour excès de pouvoir proprement dit (28 avril 1882, ville de Cannes); qu'il doit être formé par le ministère d'un avocat au Conseil, à la différence encore du recours pour excès de pouvoir (20 janv. 1888, Coursault); qu'enfin il peut toujours être formé directement devant le Conseil d'État, à la différence du recours en interprétation ordinaire qui ne ~~soulève pas~~ de questions de validité et qui suit la règle: ejus est interpretari cujus est condere (28 avril 1882, ville de Cannes; cet arrêt de doctrine, contraire à deux arrêts plus anciens des 13 nov. 1874, Commune de Ste Marie du Mont et 26 janv. 1877, Compans, a été regardé par les commentateurs comme appliquant nettement l'idée de la juridiction ordinaire du Conseil d'État en matière administrative). Rappelons enfin que les décisions des tribunaux administratifs doivent être interprétées par eux-mêmes (cf. 27 mai 1862, Pensa), à moins qu'il n'y ait aucune difficulté sur leur application (cf. 15 mars 1855, Boulland; 31 janvier 1867, Benoist; contrà, considérants d'un arrêt du 9 août 1851, Benassy).

Conseils de préfecture.

Le contentieux ordinaire des Conseils de préfecture, spécialement en matière de travaux publics, de contributions directes et d'élections a pris, depuis 1870, un très-grand développement et donné lieu à des décisions intéressantes.

Procédure.

Signalons d'abord, et sommairement, quelques points d'organisation générale et de procédure, fixés par la jurisprudence la plus récente. Le Conseil d'État a jugé que la participation d'un Conseiller général à une décision d'un Conseil de préfecture doit être, dans chaque affaire, motivée

et justifiée, à peine de nullité (22 janvier 1880, Messine; 20 avril 1883, département du Jura; 12 mars 1886, Fleurant); —
Que les Conseils de préfecture n'ont point de juridiction générale et qu'il faut, pour leur attribuer compétence sur chaque contestation, une disposition formelle de la loi (14 déc. 1877, Commune de Mont-Saint-Sulpice; - 6 janvier 1882, min. des travaux publics; etc, etc). —
Que la procédure devant les Conseils de préfecture est écrite et que le débat oral n'y doit pas introduire d'élément nouveau (7 août 1874, ville de Paris; - 2 février 1877, Martin); —
Que la partie doit, à peine de nullité, être informée du jour de l'audience par avertissement à son domicile ou au domicile de son mandataire, si elle en a constitué un (arrêt de principe du 18 déc. 1874, Wilson); —
Que l'expertise en matière de dommages ou de contributions directes n'est pas toujours obligatoire (6 août 1881, Piette; ~~- 20 nov. 1874, Lemaire~~), que la tierce-expertise n'était pas permise en matière de contributions directes (13 avril 1877, Bouysson) avant la loi de finances du 29 déc. 1884, que depuis cette loi la tierce-expertise n'a point lieu de plein droit, qu'elle doit être ordonnée par le Conseil de préfecture (19 mars 1886, Castillon); —
Que les Conseils de préfecture peuvent ordonner d'autres mesures d'instruction que celles prévues par les lois ou décrets (12 mai 1876, ville de Louviers; - 21 janvier 1881, chemin de fer d'Orléans); —
Que les Conseils de préfecture peuvent ordonner, en référé, des mesures urgentes et provisoires (26 déc. 1873, ville d'Alger; 2 mai 1884, Maquenne; 29 mai 1886, Min. des travaux publics; 11 juin 1886, Crillon); —
Que certains dépens peuvent être mis par les Conseils de préfecture à la charge des parties (25 février 1884, ville de Paris; 16 avril 1886, Radiguet; contrà, jurisprudence antérieure à 1884: 13 déc. 1878, Bosu; - 17 déc. 1880, Mayeux), sauf en matière de contributions directes (16 juin 1884, min. des Finances c. Corterne; voyez aussi, en matière d'élections, 19 juillet 1867, élections de Lannemezan); —
Que les arrêtés des Conseils de préfecture peuvent être motivés par simple référence à des avis ou des rapports joints au dossier (10 nov.

1882, Piré; 11 juin 1886, Lemmens); que la référence peut même être implicite et résulter de la coïncidence entre le dispositif de l'arrêté et les conclusions du rapport ou de l'avis (28 janv. 1876, Handost-Sauvage; cette jurisprudence, d'ailleurs isolée, est formellement repoussée par M. Laferrière, loc. cit.) –

Exécution.

Ajoutons que les décisions de Conseils de préfecture sont exécutoires de plein droit, bien qu'aucune loi ancienne ou récente n'exige qu'elles soient revêtues d'une formule exécutoire. Il y a là une anomalie qui s'explique par l'incertitude qui a régné longtemps sur leur nature juridique. En 1826 même, la dernière fois que la question de la formule exécutoire se soit posée devant le Conseil d'Etat, (voyez l'avis du 5 février 1826; – cf. avis du 16 thermidor an XII et lettre du Grand-juge du 18 février 1809), celui-ci, si nous en croyons Macarel, n'admettait pas que les Conseils de préfecture fussent de véritables tribunaux. ~~Aujourd~~'hui toute hésitation a disparu: les Conseils de préfecture, comme le Conseil d'Etat, sont en droit et en fait, des juridictions indépendantes. Aussi doit-on désirer qu'un texte, analogue au projet interrompu de 1869, vienne fixer des règles précises d'organisation et de procédure auxquelles la jurisprudence n'a pu qu'imparfaitement suppléer.[1]

Marchés de travaux publics.

En ce qui concerne le contentieux des marchés de travaux publics, il a été jugé que la compétence des Conseils de préfecture ne s'étend pas aux marchés passés à l'étranger (21 mai 1880, Vitalis); –

Qu'elle comprend au contraire: les marchés de distribution d'eau et de gaz dans les prisons, bien qu'ils aient en partie le caractère de marchés de fournitures (20 nov. 1880, Collard; 23 déc. 1881, Alléguen); les conventions financières se rattachant à un marché de travaux publics (Confl. 16 déc. 1876, ville de Lyon; cf. Cass. 2 mars 1880, – sauf pour les garanties d'intérêt aux Grandes Compagnies, l'application de la loi de 1859 et des décrets de 1859 et 1863); les offres de concours en argent ou en terrain, en vue de l'exécution d'un travail public (Confl. 16 mai 1874, Dubois; 12 avril 1875, Estancelin); –

[1] Une loi, actuellement soumise aux Chambres, vient d'être votée en seconde lecture par le Sénat.

Que les sous-traitants d'un entrepreneur de travaux publics ne peuvent être assimilés à celui-ci, au point de vue de la compétence (Conseil d'Etat 5 déc. 1873, Martin; cf. 22 nov. 1863, Zoppenfeld); –

Que les Conseils de préfecture doivent renvoyer suivant les règles déjà indiquées, aux tribunaux judiciaires, les questions d'hypothèque ou de propriété, préjudicielles au fond d'un litige en matière de travaux publics (7 août 1875, Chérel; 22 déc. 1882, Société Michel; Confl. 11 déc. 1880, Grandin); –

Que la compétence générale des Conseils de préfecture en cette matière exclut le recours direct au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (6 juillet 1877, Rousset; 6 août 1881, Perrot; 29 juillet 1887, Chemin de fer de Lyon, etc.) sauf s'il s'agit de décisions ministérielles antérieures à la conclusion du marché (26 janvier 1877, Coinet); que cette compétence ~~ne va~~ pas d'ailleurs jusqu'à leur permettre de mettre à néant la décision administrative attaquée (3 février 1888, Prévost; certains auteurs (Aucoc, Laferrière) admettent le droit, pour les Conseils de préfecture, d'annuler la déchéance irrégulièrement prononcée contre un concessionnaire; pour la déchéance d'une concession de chemin de fer d'intérêt local ou d'un tramway, voyez loi du 11 juin 1880, art. 7); –

Que pour les travaux des ponts et chaussées, l'entrepreneur doit faire valoir contre le décompte toutes ses réclamations de quelque nature qu'elles soient (16 juin 1876, Rouzaud; 16 juillet 1880, Castaings; 3 février 1882, Ste Colombe; 11 janvier 1884, Hoffmann), dans les délais du cahier des charges de 1866, sauf le droit de réclamer à toute époque contre les erreurs purement matérielles (26 déc. 1885, ville de Besançon) ou de compléter les motifs indiqués dans les délais (5 février 1881, Lévêque; 2 juil. 1886, Rouzier); –

Que pour les travaux du génie militaire, les délais du cahier des charges de 1876 doivent être également observés à peine de déchéance (4 août 1880, min. de la guerre; 8 déc. 1882, Monier); que les préliminaires administratifs prévus par les cahiers des

charges (recours au ministre ou au préfet) doivent être accomplis avant tout recours contentieux (9 nov. 1876, min. de la guerre; 9 août 1880, Albertelli; - 6 août 1881, min. de la guerre), sauf la faculté, pour l'administration de ne pas invoquer la fin de non-recevoir tirée de leur inaccomplissement (19 janv. 1883, Lefèvre). Le décret du 30 septembre 1878 a fait rentrer dans la compétence des conseils de préfecture les difficultés relatives aux concessions domaniales en Algérie; la jurisprudence, interprétant l'arrêté consulaire du 3 floréal an VIII, y comprend aussi toutes les difficultés qui s'élèvent entre les fermiers des eaux minérales appartenant à l'Etat et l'administration, sur le sens du contrat de bail (21 déc. 1878, Cie de Vichy; 25 mars 1881, id.; 6 mai 1881, id.) Nous avons indiqué ailleurs la compétence de ces conseils en matière de ventes d'immeubles de l'Etat. Ajoutons, sans énumérer absolument tout le contentieux ~~spécial~~ que divers textes ont attribué aux conseils de préfecture, qu'ils sont compétents notamment, sous certaines conditions, en matière de conventions passées entre les communes et les régisseurs intéressés ou les fermiers des octrois, ou entre les communes et les propriétaires de halles pour la location de celles-ci; la jurisprudence assimile à ces conventions les baux passés avec les fermiers des droits de places dans les marchés, et des droits de pesage, mesurage et jaugeage (voyez: Conflit 8 nov. 1851, Lombard; Conseil d'Etat 10 janvier 1857, Fraîche).

Dommages.

En matière de dommages résultant de travaux publics, la jurisprudence est fixée en ce sens que: les conseils de préfecture ne peuvent être compétents sur un dommage causé en dehors du territoire français (8 mars 1878, Stehelin); — que le dommage permanent, même dans le cas où il en résulte une dépossession sous l'influence de forces naturelles déplacées par l'ouvrage public, rentre dans la compétence des conseils de préfecture (Confl. 11 janv. 1873, Paris-Labrosse); qu'il en est de même du dommage causé par l'exploitation de l'ouvrage public, notamment en matière de chemins de fer (Confl. 16 janvier 1875, Colin; 13 mars 1875, Cottin; 30 mars 1878, Chemin

de fer de Lyon ; – Conseil d'État, 16 mai 1879. Cie de Lyon c. Vitte ; 6 mai 1887, id. c. Ferréol ; 9 mars 1888, Mayargue), ou du dommage résultant du défaut de solidité, du défaut d'entretien, de la vétusté (Confl. 22 avril 1882, Martin ; 17 avril 1886, O'Carrol ; – C. d'État 13 juin 1873. ville de Paris ; 2 déc. 1881. Joullié ; – contrà, 12 janv. 1870, Drouard, arrêt isolé ; 28 mai 1885, min. des travaux publics contre Vivarès, espèce particulière où le dommage pouvait être attribué à la fois à la négligence d'un agent de l'administration et au mauvais état de l'ouvrage) ; –

Que les Conseils de préfecture sont incompétents quand la cause unique du dommage est une négligence de l'administration (6 janvier 1882, min. des travaux publics c. Vauvillé) ; que le refus d'alignement ou d'autorisation de bâtir peut constituer dans certains cas, un dommage de travaux publics (18 juillet 1873. Lemarié ; 17 juillet 1879. ville d'Alger ; 28 janvier 1881, Sarlandie) ; –

Que la notion de dommage doit être plus ou moins étendue suivant que l'administration use des facultés exceptionnelles qui lui sont données par la loi, par exemple pour la construction d'un chemin de fer, ou qu'elle ne sort pas des règles du droit commun, par exemple en construisant un édifice ou creusant une source sur son domaine (11 mai 1883, Chamboredeau ; – 8 août 1885, Chemin de fer de Lyon ; – 4 déc. 1885, ministre des travaux publics) ; –

Que les dommages aux personnes causés par des travaux publics rentrent dans la compétence des conseils de préfecture (Conseil d'État, 12 déc. 1873. Lambert ; 9 janv. 1874, Aubery ; 11 déc. 1874, min. de l'intérieur ; – 29 déc. 1877, Lefort ; – 7 août 1886, Garcion ; ces derniers arrêts ont fixé la doctrine actuelle du Conseil d'État, qui est un retour à l'ancienne doctrine abandonnée vers 1860 ; cf. Confl. 29 déc. 1877, Leclerc ; 13 mars 1880 Bouhelier ; 17 avril 1886, Didier contre Mercelat ; id. O. Carol ; – contrà, Conseil d'État 20 nov. 1874, Zeig ; Confl. 11 nov. 1882, Dubœuf. 15 mai 1886, Bordelier ; 5 juin 1886, Pichat qui renvoient à

l'autorité judiciaire les dommages résultant d'un vice dans l'ouvrage une fois achevé, ceux qui donnent lieu à une demande d'indemnité de la part d'un ouvrier, enfin les dommages en matière de travaux communaux; cf. Cass. civ. 24 mai 1886 et, contrà, l'arrêt plus haut cité du Conseil d'Etat dans l'affaire Garcia);—

Occupations temporaires. Qu'en matière de dommages causés par des occupations temporaires, les questions de légalité de l'occupation ne peuvent être détachées du contentieux ordinaire des conseils de préfecture pour être portées devant le conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir (15 déc. 1876, Baroux; 13 déc. 1878, Cie des salins du midi; 1 mai 1885, Plard; etc);— Que les conseils de préfecture peuvent prononcer eux-mêmes l'annulation de l'arrêté illégal d'occupation et en outre ordonner que l'occupation prendra fin (5 août ~~1881, Salins du midi~~; 13 juin 1879, Remize); que l'entrepreneur ne peut attaquer le refus d'autoriser l'occupation, qui constitue une décision facultative de l'administration (5 juillet 1878, Chemin de fer d'Orléans à Châlons; cf. 3 mai 1850, Savalette);— Que les conseils de préfecture doivent demander aux tribunaux l'interprétation de la décision d'un jury qui prévoit des indemnités pour dommages causés aux terrains non expropriés, lorsqu'il y a doute sur le sens et l'application de cette décision (17 janvier 1879, Bizet-Dessaignes; - 26 déc. 1879, Radiguey), qu'au contraire ils peuvent l'appliquer lorsqu'elle est claire (9 juin 1876, Chemin de fer du Nord; 13 janvier 1882, Chemin de fer d'Orléans); que réciproquement les tribunaux judiciaires, compétents pour connaître des dommages causés par une occupation illégalement autorisée (11 févr. 1876, Chemin de fer du Nord; 6 juillet 1877, Ledoux), doivent renvoyer à discuter devant la juridiction administrative la légalité de l'arrêté d'occupation s'il y a doute sur ce point (Confl. 26 déc. 1874, Denize; - 13 mars 1880, Desarbres; cf. Conseil d'Etat, 8 mai 1861, Leclerc); que les tribunaux judiciaires sont à plus forte raison compétents pour connaître des dommages

causés par une occupation, non autorisée (Conf. 12 mai 1877, Gagne; 29 nov. 1879, Balas; 19 nov. 1881, Duru), ou qui a eu lieu sans que l'arrêté d'occupation ait été notifié au propriétaire (Conseil d'État 19 juillet 1878, Prégione; 9 mai 1884, Fournier); que l'occupation non autorisée comprend celle qui a eu lieu sur des parcelles non désignées dans l'arrêté (17 nov. 1882, de Carbon-Ferrières); –

Que l'expertise en matière de dommages, ne peut être remplacée par une visite de lieux (2 déc. 1887, Pozzo di Borgo).

Impôts directs. Dégrèvements.

En matière de contributions directes et de taxes assimilées, il a été jugé que le Conseil de préfecture est compétent, et seul compétent pour vérifier la légalité de toutes les décisions administratives servant de base à la taxe (30 nov. 1877, de Séré; – 29 juillet 1881, Genotat; – 12 janv. 1883, Guicher; – 9 mars 1883, Broet), la portée des anciens usages invoqués (24 nov. 1876, Villedary; – 24 nov. 1882, Boyenval), la réalité de l'insuffisance de ressources alléguée par une Commune qui réclame des taxes de pavage (21 déc. 1877, Portier; 26 déc. 1879, Mesquite), l'exécution des travaux dont une association syndicale demande le paiement aux intéressés (21 mai 1880, min. des travaux publics; 22 juin 1883, de Roys); –

Que par contre le Conseil de préfecture n'est jamais compétent pour apprécier l'opportunité de la perception (30 mai 1884, Larcher; 30 janvier 1885, Séguin); –

Qu'il ne peut rien adjuger au contribuable en dehors de ses conclusions (19 mai 1882, min. des finances), ni réparer aucune omission du rôle, sinon sur la demande même du contribuable (26 déc. 1879, min. des finances), mais qu'il peut, par a fortiori, accorder la réduction d'une contribution dont la décharge lui a été réclamée (21 juillet 1882, Basque; 7 nov. 1884, Bion); –

Que la mutation de cote ne peut être demandée en matière de contribution mobilière (9 juin 1876, Mercier; contrà, 25 avril 1855, Souchon); –

Opérations cadastrales.

Que les opérations cadastrales, dites opérations d'art, ne sont

susceptibles d'aucun recours (2 février 1877, Commune de Sotteville-lès-Rouen), sauf s'il s'agit de vérifier la situation d'une propriété sur le territoire de telle ou telle commune et par suite la correspondance entre les limites du plan cadastral et les limites réelles de la commune (10 juillet 1885, Legrand; 16 juillet 1886, Warnier) ou encore en cas d'erreurs de contenance contre lesquelles la réclamation est admise comme en matière de classement (26 janvier 1876, Pernin); –

Que la décision d'une commission départementale approuvant un tarif d'évaluations cadastrales peut être attaquée par une Commune devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir ou violation de la loi, en vertu des articles 87 et 88 de la loi du 10 août 1871 (2 déc. 1887, Commune de Ferron); –

Que la détérioration grave et fortuite de propriétés non bâties, lorsqu'elle résulte, non d'un événement particulier (2 août 1878, Huiard), mais d'un fléau commun à toute une région, ne peut avoir pour effet de faire modifier par la voie contentieuse le classement cadastral (26 nov. 1880, Saucerotte; – 18 juillet 1884, de Baritault; – 3 juillet 1885, Rogues; 22 janvier 1886, Gauthier); – Que lorsqu'il y a lieu, exceptionnellement, de modifier le classement cadastral par suite d'un événement grave et fortuit, le délai de la réclamation contentieuse est de six mois à partir de la mise en recouvrement du premier rôle qui suit cet événement (27 avril 1871, Beaumier; 28 février 1873, min. des finances; 30 janv. 1880, Roux; contrà, 20 nov. 1856, Commune de Sainte-Hélène); –

Poursuites. Que le Conseil de préfecture est juge de la validité d'un paiement effectué par le contribuable (21 juillet 1876, Ducatel), de la péremption d'une poursuite administrative exercée contre lui (2 mars 1877, ville de Paris; 2 août 1878, de Béarn, 4 février 1881, Dazet), contrà 26 déc. 1862, ville d'Alger; et généralement de tous les moyens de forme et de fond invoqués contre une poursuite de ce genre (6 août 1886, Giraud; 3 déc. 1886, Léchelle, 3e et 4e espèce); que sa compétence cesse lorsque à la poursuite administrative a succédé une poursuite judiciaire

(id. 5e espèce; — 24 déc. 1886, min. des finances; 29 avril 1887, Larieu); que les tribunaux civils sont seuls compétents pour apprécier la légalité et la portée des actes de poursuites judiciaires (22 mars 1878, Seillan; 2 avril 1881, Busselet) et qu'ils peuvent également appliquer les décisions du Conseil de préfecture relatives aux poursuites administratives lorsqu'il n'existe aucune difficulté sur cette application (22 mars 1878, Seillan; 30 juillet 1880, Maurel) sauf à renvoyer dans le cas contraire la question préjudicielle d'interprétation (3 déc. 1886, Léchelle); —

Que le Conseil de préfecture peut être saisi, par cette voie de la question préjudicielle, de difficultés qui ne pourraient plus faire l'objet, devant lui, d'une action principale (18 nov. 1881, de Saint-Ours; contrà, Confl. 2 avril 1881, Busselet); —

Que les tribunaux judiciaires sont compétents quand un tiers est poursuivi comme détenteur de sommes et ~~valeurs~~ affectées au privilège du Trésor (27 déc. 1878, Colard; 12 mars 1880, Salin; cf. Confl. 30 juin 1877, Menet), à moins qu'il ne discute la situation du contribuable vis-à-vis du Trésor (22 déc. 1882, percepteur de Lille); —

Que le percepteur peut attaquer en son nom personnel, devant le Conseil d'État, la décision d'un Conseil de préfecture qui refuse de le décharger d'une cote indûment imposée (7 mai 1880, percepteur de Beaume-les-Dames; 12 mai 1882, percepteur de Spincourt; contrà 7 août 1872, Bacre, et jurisprudence antérieure); —

Procédure. Que la quittance des termes échus de sa cotisation peut être produite par le réclamant tant que le Conseil de préfecture n'a pas statué (20 février 1880, Théron; 2 mars 1883, Duroy); qu'il peut également dans cette limite produire une requête sur papier timbré qui couvre la nullité de sa requête primitive (8 août 1884, Bardou; voyez encore sur cette cause de nullité, 14 février 1876, Sabatier; 20 mai 1881, Adrolphe); Que la publication du rôle suffit à mettre en demeure de réclamer tous les contribuables ayant leur domicile ordinaire ou un représentant dans la commune (23 février 1877, Lavenas; — 27 février

1880, Rousseau; 16 avril 1880 Giafferi; 13 juillet 1883, Vayssières), que les réclamations des contribuables ne doivent pas devancer la publication des rôles (5 mars 1880, Cie le Phénix; - 16 nov. 1883, petit séminaire de Bordeaux; 21 mars 1883, Santière; contrà 21 avril 1864, Piquemal) ni les faits sur lesquels elles se fondent (21 avril 1882, Fontaliant; 21 juillet 1882, Domenjaud); -

Que le jugement des réclamations doit, à peine de nullité et de renvoi devant le Conseil de préfecture, être précédé des mesures d'instructions prescrites par la loi du 21 avril 1832 (18 déc. 1874, Leblanc; 4 août 1876, Moutier; 9 avril 1886, Rougieras; 2 juillet 1886, Perrier; 6 déc. 1887, Noguès; etc, etc); que l'expertise est également obligatoire sur la demande du contribuable, à moins qu'elle ne soit manifestement inutile et frustatoire (14 avril 1884, Bouyala; 29 janvier 1886, Rouillier), que la tierce-expertise ne peut être ordonnée en ~~dehors du~~ cas prévu par l'art. 5 de la loi du 29 déc. 1884 (19 avril 1886, min. des finances c. Castillon, 1 avril 1887, Arnaud; id. Germain-Duforestel); que la liquidation, faite par le préfet, des frais d'expertise peut être attaquée devant le Conseil de préfecture par les experts ou les parties (16 avril 1880, Chévenin; 3 juin 1881, Boiscourbeau); que le recours au Conseil d'État contre les décisions des Conseils de préfecture doit être transmis obligatoirement par l'intermédiaire du préfet (24 mai 1878, Lefèvre), qu'il ne suspend pas les poursuites en cours (17 juillet 1885, Carraud), que ni le paiement par le contribuable, ni le remboursement par l'administration, ne constituent des acquiescements rendant le recours non-recevable (16 avril 1886, Henry; - 23 janvier 1885, min. des finances c. Roux-Lavergne); -

Taxes assimilées.

Que les réclamations en matière de taxes assimilées, quand ces taxes diffèrent des contributions directes au point de vue des rôles ou du paiement, doivent être jugées suivant des règles distinctes (voy. notamment, en ce qui concerne les états ou les rôles, 12 mai 1876, ville de Paris; 5 janvier 1883, Chelolan; 26 mars 1886, Michaut; en ce qui concerne le paiement, 3 mars 1876, Chabert; 3 août 1877, Ville de Paris). -

Elections.

Rappelons que des lois des 18 juillet 1880, 29 déc. 1884 et 21 juillet 1887 ont apporté des modifications plus ou moins profondes dans cette matière des contributions directes. — Le contentieux électoral de premier ressort ne s'est pas concentré, comme semblait y mener la voie d'abord suivie, entre les mains des Conseils de préfecture. On a regretté cette absence d'uniformité (voyez M. Laferrière, loc. cit.). Tout récemment une proposition s'est produite devant le Sénat, tendant à rendre au Conseil de préfecture le contentieux des élections aux conseils généraux, que la loi du 31 juillet 1875 a confié au Conseil d'État. Quoiqu'il en soit, il resterait en dehors du contentieux ordinaire les élections soumises aux ministres, sauf appel au Conseil d'État : élections aux différents conseils de l'instruction publique (Décrets du 16 mars 1880 et du 12 nov. 1886) soumises au ministre de l'instruction publique ; —

Elections spéciales.

élections aux Conseils de fabrique ; — aux conseils ~~presbytéraux~~, dans certaines conditions (Décret du 23 oct. 1880 ; voyez Conseil d'État 17 avril 1885, Consistoire de Paris), soumises au ministre des cultes ; —
élections aux chambres de commerce (23 déc. 1887, Courvery), et aux chambres consultatives des arts et manufactures (Décret du 22 janvier 1872) soumises au ministre du commerce ; —
élections aux chambres de notaires, soumises au ministre de la justice ; —
élections des syndics des associations syndicales autorisées (18 déc. 1875, Coutain ; 12 janv. 1880, Apillé ; contrà, 4 juillet 1867, syndicat de Langres), soumises au min. des travaux publics.
Ajoutons que le min. des cultes est même juge, sans appel, des élections aux consistoires israélites, sauf le recours en cassation pour incompétence ou excès de pouvoir (2 nov. 1877, Bertrand-Binet) ; — les autres élections, notamment celles des maires et adjoints, des délégués sénatoriaux, et des commissions syndicales pour sections de communes, rentrent en la compétence des Conseils de préfecture. D'une façon générale, il a été jugé, en matière d'élections, que le juge administratif de l'élection ne peut, en principe, connaître des questions de capacité

Listes. électorale et d'inscription sur les listes, réservés aux juges de paix (4 juin 1875, Coural ; id. élection de Paray-Douaville ; 7 mars 1878, élection de Murato ; 3 janvier 1880, élection d'Arjuzaux ; 4 janvier 1884, élection de St Thégonnec) ; que la révision des listes ne peut être ordonnée directement par le Conseil de préfecture (22 mars 1875, élection de St Martin du Bon fossé), ni attaquée devant lui, par d'autres que le préfet (2 juillet 1880, Quilichini ; 27 juillet 1883, Despeaux ; –

Que lorsque la révision, sur le recours du préfet, a été annulée par le Conseil de préfecture, les électeurs inscrits sur les listes annulées ne peuvent recourir au Conseil d'Etat, contre cette décision (27 juillet 1883, Despeaux ; 7 août 1883, Commune de Voudenay), mais que le maire est recevable à l'attaquer au nom de la Commune (7 août 1883, Commune de Voudenay ; 26 déc. 1884, de Matra) ; que le juge administratif de l'élection peut vérifier si les formes et délais prescrits pour la confection et la révision des listes ont été observés et relever les irrégularités de nature à porter atteinte à la sincérité des opérations électorales (Conseil d'Etat 13 juin 1878, élection de Gourin ; 12 avril 1879, élection de Cauro ; 12 juin 1879, élection de Morosaglia ; 9 août 1880, élection d'Aumale ; etc.) ; que le juge de l'élection est également compétent pour apprécier si, nonobstant son inscription sur la liste, un électeur était déchu du droit de vote ou ne pouvait l'exercer pour une cause quelconque (6 déc. 1878, élection du Sautel ; 11 février 1881, élection de Brugne ; 3 nov. 1882, élection d'Arles ; 9 janv. 1885, élection de Ste Marie-Siché ; 6 février 1885, élection de Francillon, etc., etc.). Que le juge administratif étant compétent

Eligibilité. d'une façon générale sur les questions d'éligibilité, peut apprécier si l'élu avait la capacité électorale nécessaire pour être éligible, nonobstant l'inscription ou la non inscription sur les listes (7 août 1875, élection de Prades ; 15 mars 1878, élection de Moyenneville ; 12 mai 1882, élection de Boynes ; 30 janvier 1885, élection de Mangiennes), que le juge administratif est encore compétent, à ce point de vue, pour apprécier la situation

de l'élu comme imposé ou imposable au rôle des contributions directes dans une commune ou un département (29 déc. 1871, élection de Sinard ; 21 février 1879 élection de Montagnac d'Anteroche ; 16 déc. 1881, élection de St Maurice ; 8 août 1882, élection de St Aubin ; 21 mars 1883, élection de l'île de Cayenne, etc, etc.) ; que les questions d'état, de domicile, de capacité civile, qui s'élèvent au sujet d'une contestation électorale, doivent être renvoyées à l'autorité judiciaire si elles présentent une véritable incertitude (14 nov. 1884, élection de Villers-les-Pots ; et, inversement, 30 janvier 1885, élection de Mangiennes ; 27 février 1885, élection de Lacapelle-Biron, etc.) qu'il y a lieu également à renvoi quand il y a doute sur la portée juridique d'une condamnation en ce qui touche les droits électoraux (7 août 1875, élection de St Laurent ; id élection

Opérations électorales. de Prades ; 14 mars 1884, élection de St Arnaud ; ~~qu~~ que le juge de l'élection peut relever d'office toute espèce de griefs dans un recensement attaqué, quel que soit le grief particulier du réclamant (8 août 1883, élection de Gadagne ; 23 mars 1888, élection de Paris, quartier de Javel) ; qu'il peut proclamer l'élu, si les autorités administratives ne l'ont point fait (1 août 1884, élection de Salice ; 7 janvier 1887, élection de Valensolle, etc.), même opérer d'office le dépouillement de l'urne électorale à lui transmise dans des cas exceptionnels (8 mars 1878, élection de la Porta ; 24 déc. 1880, élection de Campile), mais qu'il ne peut prescrire d'office un second tour de scrutin en même temps qu'il prononce sur les résultats du premier (25 oct. 1878, élection de Naveil ; 9 nov. 1883, élection de Lézardieux) ; qu'il appartient encore au juge de l'élection d'apprécier la légalité d'un sectionnement (28 février 1879, élection de St Georges ; la compétence du Conseil de préfecture dans ce cas empêche le recours direct au Conseil d'État (7 août 1875, élection de St Omer ; 27 juillet 1884, Luchetti), de la division d'une commune en bureaux de vote (7 avril 1876, élection de Nantes ; 8 février 1884, élection de Valence), de mesures de police

prises par le maire en vue des opérations électorales (13 juin 1879 ; élection de Cauro ; - 7 avril 1876, élection de Polvoroso ; 28 mars 1879, élection de Paisy-Cosdon ; - 1 mai 1885, élection de Saubrigues) ;
le recours direct au Conseil d'État n'étant pas ici recevable
sauf si une partie a intérêt, en dehors de toute contestation, sur l'élection elle-même, à faire annuler un acte qui la lèse personnellement (8 juin 1883, Delahaye ; 28 mars 1885, Marie) ; que le juge de l'élection est aussi compétent pour en apprécier la moralité et qu'il peut de ce chef annuler une élection, d'ailleurs proclamée par lui régulière (10 mai 1878, Montceau-les-Mines ; 25 mars 1887, élection de Vieille-Aure ; 8 juillet 1887, élection de Castellajoux, ce dernier particulièrement remarquable) ; -

Que la proclamation, par le juge, d'un plus grand nombre d'élus au premier tour que n'en avait proclamé le bureau entraîne l'annulation, par voie de conséquence, de l'ensemble des opérations du second tour faites pour un trop grand nombre de sièges (26 juillet 1878, élection de Maizet ; 24 juin 1881, élection d'Arsenval ; 6 mars 1885, élection de Montcel ; la jurisprudence a hésité jusqu'en 1885 ; voyez : 20 mars 1866, élection de Say, et 25 avril 1866, élection de Castelsarrazin ; 6 août 1878, élection du Louroux ; 4 avril 1879 élection de Montignac) à moins que les candidats que le bureau n'avait point proclamés au premier tour aient été précisément élus au second tour (6 mars 1885, élection de St. Braingt) ; que l'annulation du premier tour entraîne, par voie de conséquence, l'annulation du second (18 février 1876, élection de Nistos) ; 12 août 1879, élection d'Aubiet) ; ~~et généralement de tous les actes administratifs liés à des opérations électorales (28 mars 1884, élection de Pont-Audemer ; 18 déc. 1885, élection de Val d'Orezza ; 27 nov. 1885, élection de Montesquieu ; etc. etc), le recours direct au Conseil d'État n'étant point recevable dans tous ces cas~~ ; -

Que le droit d'attaquer une élection est rigoureusement personnel et ne peut être exercé par des héritiers ou des représentants (20 février 1875, Delhomel ; 7 janvier 1881, élect. de Pellegrue ; 18 juillet 1884, élection de Luzech ; 17 déc. 1886, élection de Puy l'Évêque) ; -

Procédure. Que la désignation du lieu légal du dépôt de la protesta-

tation ne souffre pas d'exception (18 déc. 1883, élection de Mortain; 4 avril 1884, élection de Valle d'Alesani), non plus que celle des délais, qui doivent comprendre inclusivement le jour du dépôt (1 février 1878, élection de St Girons; 17 déc. 1878, élection de Château; 21 déc. 83, élection d'Arc-en-Barrois) et sont appliqués dans toute leur rigueur (1 juillet 1881, élection de Marcilly; 23 déc. 1881, élection de Vrigne sous Bois; 16 janvier 1882, élection de Franqueville);—

Que le délai pour attaquer le premier tour de scrutin court de sa date et non de celle du second tour (20 mars 1885, élect. de Balesme; 19 juin 1885, élection de St Badolph), sauf s'il s'agit, pour un élu, de défendre par une protestation reconventionnelle, sa propre élection mise en cause (25 mars 1887, élection de Vieille-Aure), que le délai court même du recensement non suivi de proclamation (25 oct. 1878, ~~élect. de~~ Gagno; 21 nov. 1881, élection de St Laurent), que le délai s'applique à toute production de moyens et griefs nouveaux, même quand il y a eu réserve faite lors des premières conclusions dans ce délai (13 mars 1885, élection de Mérignac; 20 mars 1885, élection d'Oléac-Dessus);—

Que le recours au Conseil d'État est toujours recevable, non seulement contre un arrêté de Conseil de préfecture, mais encore quand celui-ci n'a pas statué dans le délai légal (12 juillet 1878, élection de Bagnols; 9 août 1880, élection de Douai), que ce recours est ouvert à tout électeur de la commune, même s'il n'est pas intervenu en premier ressort (15 juillet 1881, élection de Cellier du Luc; 16 janvier 1885, élection de Carmières), qu'il peut également être formé par le ministre de l'intérieur (2 mars 1883, élection d'Ajaccio; 14 nov. 1884, élection de Pérne; cf. 23 juin 1882, min. du Commerce); mais non par le préfet s'il n'a pas saisi lui-même le Conseil de préfecture (26 déc. 1884, élection de Dions; 16 janvier 1885, élection de Dieppe); que le délai du recours contre un arrêté du Conseil de préfecture en matière d'élections municipales (art. 40 de la loi de 1884) court pour le ministre de la date

même de l'arrêté (14 nov. 1884, élection de Peone); que les enquêtes ordonnées en matière électorale doivent avoir un caractère contradictoire (21 nov. 1884, élection de Buzançais; 23 janv. 1885, élection de Villeneuve du Berg; 6 mai 1885, élection de Callias); –

Qu'exceptionnellement le délai du recours contre les élections de délégués sénatoriaux doit être largement interprété (29 janv. 1886, élection de Brucamps); que dans le cas spécial d'élections aux Conseils de prud'hommes, le préfet a qualité pour attaquer ces élections comme les élections aux conseils municipaux (23 nov. 1883, Ollivier; voyez la critique des considérants de cet arrêt, par M. Laferrière, loc. cit. t. II. p. 355). Rappelons enfin que le Conseil de préfecture et le Conseil d'État ont à connaître des contestations qui peuvent naître dans certains cas, sur des questions d'option entre plusieurs sièges, et de démission d'office prononcée pour perte de l'éligibilité, par mesure disciplinaire, ou en vertu de la loi du 7 juin 1873 (4 juillet 1887, min. de l'intérieur c. Catala.)

Contentieux de la répression.

Il nous reste à parler de la compétence administrative en matière de répression. –

Contraventions.

~~La loi du 11 juin 1880 sur les tramways l'a encore étendue.~~ –

Quant à la jurisprudence, elle est aujourd'hui fixée en ce sens: que le Conseil de préfecture, à l'occasion d'une question d'empiétement sur le domaine public, peut rechercher lui-même les limites naturelles de ce domaine (21 mars 1873. Repos; 19 janvier 1877, Périer; 20 janvier 1888, Bouly); –

Que la contravention de dommage au domaine public comprend non seulement les dommages effectifs, mais aussi certains faits de nature à causer un dommage, tels que ceux punis par des arrêts du 15 mai 1874, Sauvignan; des 5 janvier 1877, min. des travaux publics c. Martin; 13 avril 1883, Fleury; 8 août 1884, Evelle, etc. –

Que la protection du domaine public s'étend à ses dépendances (6 juillet 1883, min. des travaux publics contre Wilbuer); voyez par a contrario, 7 mai 1880, min. des travaux publics contre Meikle); –

Que le conseil de préfecture est compétent pour réprimer les contraventions aux arrêtés préfectoraux pris en exécution des anciens réglements de police de la navigation (22 juin 1876, min. des travaux publics, 2 mai 1879, id; - 5 avril 1884, Denicelle; - 11 déc. 1885, min. des travaux publics), la compétence restant judiciaire pour les autres arrêtés (20 juillet 1883, Bénex); que la contravention en cette matière doit être également entendue, même de faits qui sont seulement de nature à compromettre la liberté et la sécurité de la navigation (7 juin 1878, Large; 16 mai 1879, min des travaux publics c. le Lund; 23 juillet 1886, Gay; - 8 juillet 1887, min. des travaux publics c. Oger); —

Qu'une Compagnie de chemins de fer peut être condamnée pour contravention (31 mars 1874, Chemin de fer de Lyon), qu'il en est de même du propriétaire de bestiaux ~~qui se sont~~ répandus sur la voie ferrée (20 janvier 1888, Marcé; 16 mars 1888, min. des travaux publics c. Galio), du propriétaire d'un cheval qui a endommagé des plantations (8 janvier 1877, Durillon) ou d'un remorqueur qui a heurté un barrage (28 nov. 1877, Morel), du propriétaire de constructions faites en contravention aux réglements (30 mai 1879, Fontaine; 8 août 1885, Lemaire), sauf le cas où ces constructions ont été faites par un locataire sans son autorisation et à son insu (14 nov. 1879, Piédoye); que la force majeure n'est pas une excuse absolutoire en matière de grande voirie si elle n'a pas causé directement le dommaige (16 janvier 1875, Johanssen; 28 mai 1880, min. des travaux publics c. la Cie transatlantique; et, par a contrario, 15 janvier 1875, Beck; 9 juin 1876, min. des travaux publics c. Marya, etc.) à moins que la force majeure ne résulte d'un fait imputable à l'administration (12 juin 1874, min. des travaux publics c. Bailly; 6 août 1881, Rochard-Lebreton); que l'exception de propriété ne peut être opposée par un particulier à une poursuite dirigée contre lui pour contravention commise sur un ouvrage public (10 mai 1878, Vincent; cf. Confl. 12 mai 1877, Dodun, et la

jurisprudence antérieure), mais qu'elle est péremptoire s'il s'agit d'une contravention commise sur un terrain non transformé par la construction d'un ouvrage public (20 mai 1881, Sommariva;) que les droits acquis sur le domaine public avant 1566 et les ventes nationales sont des titres opposables à toute poursuite en contravention (20 janvier 1882, Bellanger; 14 nov. 1884, Guiblin); que les autorisations administratives ne constituent pas des titres opposables si elles n'ont pas été données par l'autorité compétente (8 déc. 1876, Tomer; 25 juin 1880, min. des travaux publics c. Théry-Lepreux) ou si elles sont illégales (4 juillet 1872, Commune de Neuvy-s.-Beuvron; 5 août 1881, Bourdais; 1 février 1884, min. de l'intérieur c. Mouginoux; cf. 12 déc. 1818, Hazet; 4 juin 1836, Boussac).

Procédure. En matière de procès-verbaux et de procédure, la jurisprudence a consacré des règles que nous ne saurions analyser en détail: remarquons seulement que le non-enregistrement d'un procès-verbal de grande voirie n'entraîne pas sa nullité lorsque la loi ne l'a pas expressément prononcée (4 mars 1881, min. des travaux publics c. Filoque; 8 août 1882, Courdonnet); que les procès-verbaux ne font foi que des faits dont leurs auteurs ont été personnellement témoins (16 mai 1884, Lhomme; 18 mai 1888 Clémançon); qu'il appartient au sous-préfet seul de notifier le procès-verbal et de citer le contrevenant devant le Conseil de préfecture (21 nov. 1873, ville d'Hyères; 7 août 1874, Dubuat; 27 avril 1883, min. contre Moreau); que l'absence de communication, au contrevenant, des réponses de l'administration à sa défense ne peut entraîner la nullité de la décision rendue (18 juillet 1873, Baillache).

Pénalités. La jurisprudence a jugé encore que le Conseil d'État, n'exerçant plus la justice retenue au nom du Chef de l'État, n'avait pas qualité pour réduire le taux des amendes au-dessous du minimum de la loi de 1842 (25 juin 1880, min. des travaux publics c. Théry-Lepreux; cf. 24 janvier 1873, min. c. Le Planchec et 21 mai 1875, Meyer; 4 juillet 1884, Cie du canal du Midi); que les

amendes de grande voirie se cumulent (31 mars 1874, Deligny; 4 août 1876, Chemin de fer de Lille à Valenciennes); que l'ancienne pénalité de la confiscation des matériaux est abolie (9 juin 1882, de Mérode); que les travaux exécutés sans autorisation au mur de face d'une maison soumise à la servitude de reculement ne doivent être démolis que s'ils sont confortatifs (19 juin 1872, Desobry; 18 juillet 1873, Baillache; 14 juillet 1876, min. de l'intérieur c. Leroy; 28 nov. 1884, Bourget; contrà, cass. 3 janv. 1874, Goselin, etc — Cf. Aucoc, loc. cit. t. III p. 96 et suiv. et p. 113 et suiv.); —

Que depuis la loi du 12 août 1885, le refus, de la part du propriétaire qui en a fait l'abandon, de relever son navire sombré dans les eaux maritimes ne constitue pas une contravention (10 juin 1887, Chégaray; contrà, avant 1885, 28 mai 1880, min. des travaux publics c. la Cie transatlantique); — que la condamnation aux frais du procès-verbal ne peut être prononcée qu'accessoirement (6 juillet 1877, min. c. Pécher; 17 mai 1878, id. c. Moreau; 2 juillet 1880 id. c. Maquinnehau; 14 avril 1883, Fleury, 4e espèce; contrà, jurisprudence antérieure); —

Pourvoi. Que le pourvoi au Conseil d'État contre un arrêté d'un Conseil de préfecture dans l'intérêt de la grande voirie, même départementale, ne peut être exercé que par le ministre seul, (23 avril 1880, Dép. de Seine et Oise; 28 mai 1880, Yvert; 1 avril 1882 id.) et que le délai court à partir du jour où l'arrêté a été rendu (6 mars 1874, min. c. Billault; 30 avril 1880, min. c. Monge); —

Que le min. ne pourrait former un recours incident, les délais de son recours principal épuisés (17 juin 1887, Collignon; 4 mai 1888, Bouilliez); —

Intervention. Que les personnes intéressées, notamment les Cies de chemins de fer, sont recevables à intervenir dans les poursuites en contravention pour dommages causés aux voies ferrées ou autres ouvrages publics (5 février 1875, min. c. Pingnet; 7 avril 1876, id., contre Lainé; 12 déc. 1884, id c. Forneret); —

Prescription. Que le délai de la prescription court, du jour où des dommages

vraiment graves ont pu être constatés s'il s'agit d'une succession de faits distincts (11 février 1881, Arlot), de l'expiration des délais s'il s'agit du refus de remplir une obligation dans des délais impartis (28 déc. 1878, Yvonneau); que la prescription est interrompue par un jugement par défaut tant qu'il n'y est pas fait opposition (17 février 1883, min. intérieur c. Larrieu); que l'appel de la partie contre l'arrêté d'un Conseil de préfecture ne rouvre ni ne prolonge les délais de la prescription (23 mai 1884, Clavé, et les conclusions du Commissaire du gouvernement); qu'au contraire l'appel du ministre contre un arrêté renvoyant le contrevenant des fins de la plainte, fait naître un nouveau délai de prescription de l'action publique, à partir du jour où cet appel est communiqué à la partie, par application de l'art. 640 du Code d'Instruction criminelle (28 mai 1880, min des travaux publics; - 26 janv. 1883 Ceinturier; ~~14 Déc. 1883~~, min. des travaux publics c. Ferrere, etc.); -
Que la réparation du dommage causé au domaine ne se prescrit pas en même temps que l'amende (13 nov. 1874, André; - 28 mai 1880, min. des travaux publics c. la Cie transatlantique; 19 janvier 1883, Chiret). -

Contentieux colonial.

Pour avoir embrassé l'ensemble du contentieux administratif, il nous reste à faire remarquer que les décrets des 5 août et 7 sept. 1881 ont réorganisé les conseils du contentieux des colonies, et que le Conseil d'Etat a reconnu le caractère général de leur compétence en 1er ressort, notamment sur les réclamations relatives aux contributions directes (19 mars 1880 Jablin), aux différentes espèces de contrats administratifs (12 juin 1879, Chem. du St Esprit; 12 juillet 1878 et 4 février 1881, Crédit foncier colonial; 11 mai 1883, Dussutour), aux traitements, émoluments, indemnités, dus par une Colonie à ses agents (3 mars 1876, d'Eménard; - 24 mai 1878, Veyrières; 28 juillet 1882, Rampant). Mais c'est au ministre seul, sauf recours au Conseil d'Etat, qu'appartient le contentieux des dettes de l'Etat (31 mars 1876, Veyrières; 12 déc. 1884 Puech); le ministre est également compétent pour annuler un acte d'une autorité coloniale, entaché

d'excès de pouvoir, et à défaut de cette annulation par voie hiérarchique, le Conseil d'État est seul juge de l'excès de pouvoir (23 nov. 1883, société des mines d'or de la Guyane).

De 1872 à 1885, le Conseil d'État a jugé 9748 affaires, soit une moyenne annuelle de 1519 affaires environ; le Tribunal des Conflits a rendu 382 décisions, soit une moyenne annuelle de 29. Pendant la période de 1875 à 1884, les Conseils de préfecture ont jugé 3.560.787 affaires, soit une moyenne annuelle de 356.076 affaires environ; en 1869 ils avaient jugé 320.102 affaires seulement. —

Les pourvois au Conseil d'État contre les arrêtés des Conseils de préfecture en matière d'élections municipales sont montés de 600, en 1881, à 1100, en 1884, depuis que la loi municipale leur attribue un effet suspensif. Il a fallu créer, en 1888, une section temporaire du contentieux, ~~appelée~~ sans doute à devenir une seconde section permanente.

Conclusion.

De cette longue étude poursuivie dans le détail, quelles conclusions générales peuvent se dégager?

La spécialité de la justice administrative est-elle une conséquence des principes? Est-elle, du moins, une nécessité de notre organisation publique? En faut-il maintenir la tradition? Nous voudrions répondre brièvement à ces questions et donner ainsi à notre travail sa portée naturelle.

On a souvent présenté l'institution d'une justice spéciale en matière administrative comme une conséquence rigoureuse du principe de la séparation ~~des~~ pouvoirs. Il semble plutôt que ce principe, tel que l'entendait et le formulait Montesquieu, doit entraîner l'absolu pouvoir de la justice ordinaire en toute matière contentieuse. C'est bien à ce point de vue que l'Angleterre, où le grand publiciste cherchait des exemples, offre la plus étroite application de sa théorie : tandis que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif y sont, en dépit de l'opinion commune, intimement liés, sinon confondus, la séparation du pouvoir judiciaire et de l'administration est poussée jusqu'à ses plus extrêmes limites ; le juge ordinaire connaît de tous les actes de l'administrateur, il peut même lui adresser des injonctions individuelles et obligatoires ; si le principe de Montesquieu souffre là quelque atteinte, c'est assurément aux dépens de l'exécutif : mais Montesquieu lui-même ne le pensait pas. De telles coutumes s'expliquent d'ailleurs, non par l'influence théorique d'un principe que nos voisins n'avaient ni conçu ni formulé avant nous, mais par l'action lente de causes historiques profondes. Plus récemment, des nations plus jeunes, préoccupées davantage de théories constitutionnelles, ont sciemment interprété la séparation des pouvoirs dans le

même sens que l'Angleterre : la Belgique, puis l'Italie, ont attribué à la justice ordinaire la connaissance du contentieux administratif ; elles ont seulement exclu de ce contentieux les actes d'administration pure et fait défense au juge de procéder par voie d'injonction. Dans ces limites, les deux pouvoirs sont indépendants et séparés, sans qu'apparaisse une justice administrative spéciale.

Le législateur français était animé, nous l'avons vu, d'un esprit tout différent. Il a bien présenté la spécialité du contentieux administratif comme une conséquence de la séparation des pouvoirs. Mais, en fait, il s'inspirait ici non d'un principe, mais des traditions, des pratiques et des souvenirs de cet ancien Régime que la Révolution continuait en le remplaçant. La résistance des Parlements à l'œuvre administrative de la Royauté, fût-ce aux ~~réformes d'un~~ Turgot, avait laissé dans l'esprit des hommes de 1789 un invincible préjugé contre les corps judiciaires indépendants. Ils héritaient, à leur égard, de la vieille jalousie du pouvoir absolu. L'État nouveau, la Nation souveraine, d'autant plus jalouse à son tour que son absolutisme avait une base philosophique, n'entendait pas rencontrer pareils obstacles sur sa route. On interdit donc au juge toute connaissance des matières administratives, même contentieuses : elles furent confiées exclusivement aux Directoires de Département et aux ministres. C'était encore une tradition de l'Ancien Régime. La réunion, dans les mêmes mains, du contentieux administratif et de l'action était de règle depuis Richelieu. Du moins, l'appel au Conseil du Roi donnait-il aux réclamants la garantie qu'ils seraient jugés par un grand corps, et dans des formes spéciales. La juridiction des Directoires et des ministres n'offrait plus même ces apparences : l'administrateur, comme l'ancien intendant, était juge et partie dans sa propre cause. La séparation des pouvoirs n'existait pas. Les historiens modernes ne s'y sont pas trompés. Et les jurisconsultes distinguent aujourd'hui

soigneusement, du principe auquel le nom de Montesquieu reste attaché, cette séparation absolue des autorités administrative et judiciaire, legs de l'Ancien Régime au nouveau.

Le législateur de l'an VIII n'eut garde de toucher à ce legs. Mais il comprit la nécessité d'une véritable organisation contentieuse. La création des Conseils de préfecture, celle des Conseils d'État et de la Cour des Comptes, n'eurent point d'autre but. Il n'est pas probable qu'une idée de garantie libérale s'y mêlât. Seulement, a dit M. Guizot, « si de ces institutions le despotisme pouvait sortir, la liberté y pouvait entrer. » Le fait seul de la substitution de conseils spéciaux à de purs administrateurs était gros de conséquences. Nous avons vu, — c'est l'objet même de cette étude, — se dérouler ces conséquences successives, d'où la justice administrative sortit transformée. La loi de 1872 en a marqué le dernier terme. Mais, dès 1840, on peut dire que le succès était assuré : les ordonnances de 1831 avaient introduit, devant le Conseil d'État, les formes juridictionnelles, étendues en 1862 aux Conseils de préfecture. Le Conseil d'État avait commencé cette œuvre spontanée d'élargissement progressif de sa jurisprudence, sans laquelle « le droit administratif ne se serait jamais élevé à l'état de science (Serrigny). » Si le pouvoir propre du Conseil ne devait être définitivement consacré qu'en 1872, la doctrine y était déjà ralliée, et la langue juridique courante donnait à ses décisions le nom significatif d'<u>arrêts</u>.

Aujourd'hui, la justice administrative est devenue « une vérité ». Le principe de la séparation des pouvoirs reçoit son application tout entière. Il n'y a plus, en matière administrative, de litige qui ne trouve des juges, et des juges réguliers : la rigueur du principe exige-t-elle autre chose ? La différence qui reste entre nous et des pays comme l'Angleterre et l'Italie par exemple, c'est que le juge administratif qui n'est pas chez nous, on ne saurait trop le répéter, un juge d'<u>exception</u>, y est un juge

spécial. Faut-il maintenir cette tradition dont nous avons vu les origines ? Telle est la question que nous voudrions toucher en finissant ; mais elle est surtout une question d'organisation pratique ; elle n'engage pas les théories constitutionnelles qui se peuvent accommoder des deux solutions opposées.

Nous voyons, au maintien de la spécialité en matière de contentieux administratif, une première raison, propre à notre pays et à son histoire. Cette spécialité, nous l'avons montré plus haut, est une pratique constante du droit public français ; elle a ses origines dans l'Ancien Régime, ses titres actuels dans les lois révolutionnaires et impériales ; elle leur a survécu, s'est affermie, depuis l'an VIII, et justifiée par des améliorations souvent spontanées. Elle a subi victorieusement l'épreuve de bien des critiques et des changements de régime. Une institution si vivace repose sur des causes nationales profondes : pour le peuple français comme pour les plus libéraux de ses hommes publics, l'Etat n'est pas un groupe ordinaire d'individus concrets, préposés à certains services et soumis à des lois de droit commun ; il est une sorte d'Être supérieur, investi d'une mission d'ordre général et protégé par des garanties exceptionnelles. Les progrès de l'opinion exigent bien que cet Être lui-même trouve des limites et des juges ; le régime du bon plaisir administratif serait repoussé de tous ; mais tous aussi, ou du moins la grande majorité, verraient, dans le droit commun appliqué à l'Etat par des juges ordinaires, un empiètement formel, presque une restauration des anciens Parlements. C'est pourquoi la langue française entend, avant tout, par principe de la séparation des pouvoirs, ce que d'autres peuples nommeraient une exception à ce principe : la spécialité de la justice administrative. Ces mœurs publiques, produit d'une longue histoire, et qui ont leurs avantages pour le bien général si les dangers pour l'initiative individuelle en sont certains, les croit-on près de changer ? L'Etat ne perdra jamais, chez nous, son rôle supérieur et privilégié.

Il semble dès lors que ce rôle doive entraîner des institutions appropriées, s'il est vrai qu'il n'y a rien de viable, aux yeux de la science politique moderne, en dehors des conditions d'histoire, de moeurs locales, et de milieu. La spécialité de la justice administrative est une nécessité de notre organisation.

Elle peut se défendre aussi par des arguments d'ordre moins local. Les matières administratives sont partout nombreuses, compliquées, délicates. Il faut, pour en décider, non seulement des connaissances techniques, mais un sens particulier, un juste instinct de ce que l'État et le citoyen, placés l'un en face de l'autre, offrent d'également, de diversement respectable. Le juge ordinaire, habitué à sanctionner des droits positifs, sera-t-il propre à ce partage d'intérêts, ~~en~~ des circonstances d'un ordre inattendu? Le juge spécial, associé depuis longtemps à la ~~pratique~~ de ces sortes d'affaires, qui demain peut-être reprendra dans la carrière un rôle actif, sera un juge plus éclairé. La comparaison souvent invoquée de l'étranger nous sert ici de contre-épreuve: l'Italie, dans certaines matières difficiles comme celle des travaux publics, suspend l'intervention de ses juges et confie la décision à des arbitres; on peut prévoir qu'elle ira plus loin: depuis 1884, la réforme de son organisation contentieuse est à l'ordre du jour. L'intérêt privé, comme l'intérêt public, peut souffrir du défaut de connaissances spéciales chez le juge administratif: chez nous-mêmes, dans les affaires de voirie où la compétence se partage, le Conseil d'État se montre plus large que la Cour de Cassation, plus ménager de l'intérêt privé parce qu'il en sait mieux les exactes limites.

Le juge administratif doit être <u>éclairé</u>; l'accès de son tribunal doit, en outre, être <u>facile</u>. De telles matières ne souffrent pas de complications ni de lenteurs. Il y faut une procédure rapide, économique; des règles simples; nul soupçon d'ajournement calculé. En un mot, jusque chez le magistrat qui juge, quelque chose doit rester de l'administrateur

qui agit. Notre organisation actuelle, surtout depuis 1862, se prête à ces qualités d'une bonne justice administrative. Nos tribunaux ordinaires s'y prêteraient-ils? Il leur faudrait, en tout cas, se transformer. C'est l'objection qui frappe surtout les hommes pratiques, les législateurs préoccupés de l'application: on l'a trop souvent mise en lumière pour que nous ayons besoin d'y insister.

Il en est une autre plus grave, plus essentielle, et qu'on a peut être négligée. Le juge spécial en matière administrative a plus d'autorité efficace que le juge ordinaire. Celui-ci, s'il ne veut pas sortir de son rôle, mettre le trouble dans la chose publique, doit craindre à tout moment d'empiéter sur un domaine étranger. Toute interprétation large, tout ce qui ressemblerait à une jurisprudence prétorienne, lui est interdit. Quelle que soit sa sérénité théorique, il sait que des deux plaideurs entre lesquels il va décider, l'un est l'État, mieux encore, l'administration, c'est-à-dire un pouvoir rival, nécessairement et traditionellement jaloux. Cela est vrai du moins dans les pays où l'État garde le rôle supérieur et privilégié dont nous parlions plus haut. Le juge ordinaire n'a, vis-à-vis de l'État et de ses agents, toute sa liberté d'appréciation qu'en Angleterre où cette liberté s'appuie sur un droit direct d'injonction individuelle et obligatoire. La France a-t-elle tort de considérer ce droit comme un empiétement sur la fonction de l'exécutif? Le plus autorisé des admirateurs et des interprètes de la constitution anglaise, M. Boutmy, reconnaît que « le système découvre à ce point les fonctionnaires chargés de l'exécution qu'il la rend parfois impossible. » D'ailleurs, l'Angleterre elle-même ne marche-t-elle pas vers la centralisation administrative avec toutes ses conséquences? Dans les autres pays, où la justice administrative n'existe pas, la législation et la coutume posent au juge ordinaire des limites rigoureuses. Ainsi en est-il en Italie, en Belgique même où l'État n'a pas cependant les mêmes exigences qu'il

a chez nous. Le domaine réel du contentieux y est très restreint; l'administration, quand elle ne se borne pas à passer des contrats, recouvrer des revenus, ou gérer des biens de la même façon qu'une partie privée, quand elle commande à titre de puissance publique sans violer des droits positifs, est absolument indépendante. Il n'y a de recours, contre elle, que devant elle. Si le législateur français de l'an VIII eût remis aux tribunaux ordinaires le contentieux administratif, les mêmes causes auraient produit les mêmes effets. Au contraire, nos tribunaux spéciaux, ou, pour mieux dire, le Conseil d'État, que son origine et sa composition mettaient au-dessus de tout soupçon de jalousie à l'égard de l'exécutif, qu'on eût même volontiers incriminé dans un autre sens, ont eu les mains libres pour élargir le contrôle et le rendre pleinement efficace. Comment ils ont usé de cette situation privilégiée, ~~notre travail~~ avait pour but de le montrer. La jurisprudence des excès de pouvoir est, à leur actif, une des créations les plus heureuses et les plus originales du droit moderne. Elle est sortie lentement et successivement d'un germe obscur, de cette loi des 7-14 oct. 1790 rendue elle-même sur une difficulté d'espèce. Elle a bien le caractère de ce que le temps et la force des choses ont fondé: elle s'est affermie et fixée à travers les régimes les plus divers et qui semblaient le moins propres à son développement. Les tribunaux judiciaires, la Cour de Cassation en particulier, auraient-ils trouvé, dans un pouvoir suspect, la force d'imposer à l'administration une aussi large interprétation d'un texte oublié?

Ainsi la justice administrative spéciale se défend par des mérites de compétence, d'économie et de rapidité, enfin d'autorité efficace, que la justice ordinaire n'offrirait pas au même degré. Enfin elle compte quatre-vingt-huit ans d'existence, ce qui n'est peut être pas, pour une institution française, un mérite commun, ni qu'il faille négliger. Rien n'interdit du reste des réformes pratiques: conditions plus rigoureuses de capacité et d'expérience pour

les membres des Conseils de préfecture ; fixation de la procédure à suivre devant ces Conseils ; peut-être même modification de leur circonscription ; - unification de la compétence en matière de voirie et de contrats domaniaux ; - organisation sérieuse et sanction de la responsabilité de l'État et des fonctionnaires devant les tribunaux de tout ordre. Nous ne saurions traiter ici tous ces points sans déborder notre cadre.

Quelles que soient les réformes de l'avenir, dussent-elles, ce qui ne nous semble ni désirable ni probable, changer la base de notre justice administrative, un principe domine aujourd'hui le droit public : les litiges administratifs doivent, comme tous les autres, trouver un juge, dans le vrai sens du mot. Chaque jour met en lumière la nécessité de ce principe dans les sociétés modernes. Le rôle de l'État s'accroît ; le nombre des intérêts auxquels il doit veiller augmente par le seul effet de la civilisation ; les théories des hommes d'État et des publicistes les plus en faveur tendent à le grossir encore. Son intervention est multiple, étendue, minutieuse. Et ce que l'État abandonnerait de ce rôle, des collectivités puissantes, départements, communes, associations, organisés plus ou moins sur son modèle, le reprendraient pour leur compte. De toute façon, les droits individuels se heurtent à des exigences sociales. D'autre part, dans nos sociétés démocratiques, la puissance publique est exercée par les élus, les délégués, les représentants directs ou indirects de majorités variables, mais momentanément dominatrices. C'est un instrument redoutable mis aux mains d'une force impérieuse et qui, reconnaissons-le, ferait preuve, à se contenir elle-même, d'une sagesse inattendue. Or de grands publicistes l'ont établi, depuis Montesquieu : la seule limite d'un pouvoir est dans un pouvoir indépendant qui le contrôle. La justice fédérale a joué ce rôle de pouvoir modérateur aux États-Unis. Le pouvoir judiciaire n'a pas chez nous d'aussi hautes attributions constitutionnelles ; il n'en n'est pas moins une des assises solides de notre état social. Spécialement, le Conseil

d'Etat, si l'on en sait comprendre la haute importance comme juge suprême de l'administration, peut rendre des services essentiels. Les graves paroles de Tocqueville sont aussi vraies de l'ordre ~~l'ordre~~ administratif que de l'ordre civil : « Tout pouvoir électif, qui n'est pas soumis à un pouvoir judiciaire, échappe tôt ou tard à tout contrôle.... L'extension du pouvoir électif doit avoir pour corrélatif celle du pouvoir judiciaire : toute société où les deux choses ne vont pas ensemble tombe en anarchie ou en servitude ».

Joseph Capperon

8 Février 1889.

yd